



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 29.5.2013
COM(2013) 364 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

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

{SWD(2013) 364 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

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

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 gospodarczych¹, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej²,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego³,

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 wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, 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., na podstawie wniosku 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 członkowskich⁴, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.
- (3) W dniu 29 czerwca 2012 r. szefowie państw i rządów przyjęli Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, nakreślający spójne ramy działania na poziomie

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² COM(2013) 364 final.

³ P7_TA(2013)0052 i P7_TA(2013)0053.

⁴ Decyzja Rady 2013/208/UE z dnia 22 kwietnia 2013 r.

krajowym, unijnym i w strefie euro z wykorzystaniem wszelkich możliwych dźwigni, instrumentów i obszarów polityki. Podjęli oni decyzje co do działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, i wyrazili przy tym pełną gotowość do realizacji celów strategii „Europa 2020” oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.

- (4) W dniu 6 lipca 2012 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Łotwy na 2012 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Łotwę zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011-2015.
- (5) W dniu 28 listopada 2012 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego⁵, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2013 r. Także w dniu 28 listopada 2012 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania⁶, w którym nie wskazała Łotwy jako jednego z państw członkowskich, dla których wymagane byłoby przeprowadzenie szczegółowej oceny sytuacji.
- (6) Dnia 14 marca 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji fiskalnej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada podkreśliła potrzebę dążenia do zróżnicowanej konsolidacji fiskalnej 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.
- (7) W dniu 29 kwietnia 2013 r. Łotwa przedłożyła program konwergencji z 2013 r. obejmujący lata 2012–2016, a w dniu 2 maja 2013 r. – krajowy program reform z 2013 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (8) Na podstawie oceny programu konwergencji z 2013 r. zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych przedstawionych w programie jest wykonalny. Oczekuje się, że w okresie objętym programowaniem wzrost gospodarczy nieco zwolni do ok. 4 % rocznie, podczas gdy wzrosty cen powinny pozostać na umiarkowanym poziomie. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych uległ w 2012 r. obniżeniu do poziomu znacznie poniżej 3 % PKB; w tym samym roku osiągnięto też średniookresowy cel budżetowy (MTO) – znacznie wcześniej, niż zakładano w poprzednim programie. W programie potwierdza się poprzedni średniookresowy cel budżetowy na poziomie -0,5 %, który odpowiednio odzwierciedla cele paktu. Celem strategii budżetowej przedstawionej w programie jest utrzymanie strukturalnej pozycji budżetowej opartej na średniookresowym celu budżetowym z ograniczeniem jakichkolwiek odchyłeń do krańcowego wpływu reformy systemu emerytalnego. Reforma ta polega na stopniowym zwiększaniu części składek na ubezpieczenie społeczne, przekazywanej do kapitałowego systemu emerytalnego. Będzie ona wdrażana w latach 2013, 2015 i 2016. W następstwie ogólnej oceny, wykorzystującej przeliczone saldo strukturalne jako punkt odniesienia, w tym analizy wydatków nieuwzględniającej działań dyskrecjonalnych, wygląda na to, że w 2013 r. saldo strukturalne będzie się różniło od MTO o 1,0 p.p. PKB, tj. znacznie więcej, niż wyniesie krańcowy wpływ reformy systemu emerytalnego, a w 2014 r. – o kolejne 0,2 p.p. Dług publiczny powinien pozostać znacznie poniżej 60 % w całym

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

okresie objętym programowaniem, wzrastając z 40,7 % PKB w 2012 r. do 44,5 % w 2013 r., w wyniku akumulacji aktywów związanych ze spłatą długu, i obniżyć się od 2014 r., kiedy będą miały miejsce spłaty, osiągając poziom 34,6 % pod koniec okresu objętego programowaniem. W styczniu 2013 r. łotewski parlament przyjął ustawę o dyscyplinie fiskalnej, która weszła w życie w marcu 2013 r. Jeżeli nowe przepisy zostaną skutecznie wdrożone, przyczynią się one do znacznego wzmocnienia ram fiskalnych Łotwy, zapewniając skuteczny mechanizm ograniczania wzrostu wydatków w okresie dobrej koniunktury gospodarczej oraz stanowiąc podstawę dla wieloletnich ram budżetowych opartych na regułach fiskalnych.

- (9) Łotwa obniżyła podatki związane z zatrudnieniem i w latach 2014–2015 planuje podjęcie kolejnych kroków w tym zakresie. Klin podatkowy w odniesieniu do osób nisko uposażonych należy jednak do najwyższych w UE, co wskazuje na potrzebę odpowiedniego dostosowania polityki podatkowej tak, aby zawierała ona zachęty do zatrudniania pracowników nisko wykwalifikowanych. Przeniesienie opodatkowania z pracy na pobierane okresowo podatki od nieruchomości i podatki od wykorzystania zasobów naturalnych i innych zasobów powinno ponadto poprawić saldo strukturalne. Podatki środowiskowe są nadal dość słabo rozwinięte i silnie zdominowane przez opodatkowanie paliw silnikowych, podczas gdy poziom opodatkowania innych źródeł energii, zanieczyszczania i wykorzystania zasobów naturalnych jest nadal poniżej średniej UE. Dalsze rozszerzenie bazy podatkowej i włączenie innych źródeł podatków środowiskowych pomogłoby również w osiągnięciu celów środowiskowych. Rząd zwiększył wysiłki mające na celu zwalczanie gospodarki nieformalnej i działania te powinny być kontynuowane.
- (10) Pokryzysowa korekta strukturalna była skuteczna, jednak pojawiające się widoczne cykle koniunktury-dekonunktury wymagają w przyszłości monitorowania wzrostu akcji kredytowej oraz stabilności bazy finansowania banków w związku z napływem depozytów zagranicznych, za pomocą odpowiedniej polityki mikro- i makroostrożnościowej.
- (11) Łotwa podjęła szereg działań w celu obniżenia wysokiego bezrobocia i długotrwałego bezrobocia wśród ludzi młodych. W porównaniu z 2012 r. – w 2013 r. zwiększono finansowanie oraz zakres aktywnej polityki rynku pracy, a także wdrożono nowe środki obejmujące profilowanie osób bezrobotnych oraz lepszą pomoc w poszukiwaniu pracy. Pomimo tego bezrobocie długotrwałe i bezrobocie osób młodych jest wciąż wysokie, a aktywizacja bezrobotnych oraz osób otrzymujących świadczenia pozostaje na niskim poziomie, podobnie jak dostęp do usług społecznych. Istnieją obawy, że kształcenie i szkolenie zawodowe nie zapewnia wystarczającej jakości umiejętności, a dostępność szkolenia poprzez pracę jest ograniczona. Konieczne jest stworzenie wszechstronnego poradnictwa zawodowego oraz kontynuowanie wdrażania reform w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego, obejmujących elementy jakości i dostępności uczenia się poprzez praktykę i przyuczanie do zawodu.
- (12) Wysoki odsetek populacji na Łotwie (40 %) jest zagrożony ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, a w przypadku dzieci jest on nawet wyższy (43,6 %). Ogółem wskaźnik osób zagrożonych ubóstwem nieznacznie wzrósł w 2012 r., co sugeruje, że wzrost gospodarczy nie przekłada się bezpośrednio na spadek ubóstwa, oraz że niezbędna jest odpowiednio ukierunkowana polityka. Łotwa podjęła szereg kroków mających na celu ograniczenie ubóstwa osób bezrobotnych oraz dzieci. Podjęto jednak mniej działań bezpośrednich w zakresie rozwiązywania problemów związanych z systemem pomocy społecznej, w szczególności pod względem przejrzystości, adekwatności i zakresu świadczeń, jak również niewystarczających

środków aktywizacji osób otrzymujących świadczenia. Brak przestrzeni fiskalnej doprowadził Łotwę do obniżenia poziomu minimalnego dochodu gwarantowanego oraz zniesienia finansowania świadczenia z tego tytułu z budżetu państwa. Istnieje prawdopodobieństwo, że decyzje te pogłębią skrajne ubóstwo i pogorszą istniejące różnice w dostępie do pomocy społecznej wśród samorządów lokalnych, jednocześnie zniechęcając rząd centralny do inwestowania w rozwój polityki i kontrolę pomocy społecznej. Istotne jest monitorowanie skutków tych decyzji w celu uniknięcia pogorszenia sytuacji.

- (13) Łotwa zaproponowała ambitną reformę, która powinna mieć znaczny pozytywny wpływ na jakość systemu szkolnictwa wyższego w tym państwie. Plany w zakresie reform obejmują przegląd procesu akredytacji, rozdzielenie funkcji akademickich i zarządzających w ramach uniwersytetów, opracowanie nowego modelu finansowania oraz konsolidację instytucji szkolnictwa wyższego. Plany te są jednak na początkowym etapie i muszą być odpowiednio wdrożone, aby oczekiwany pozytywny skutek mógł zostać osiągnięty. Ponadto w 2013 r. dokonana zostanie ocena skuteczności instytucji naukowych oraz ich strategii rozwoju. Ta istotna ocena powinna stanowić podstawę dla przyszłej reformy i finansowania instytucji naukowych, wspierając coraz bardziej intensywne działania w zakresie innowacji na Łotwie.
- (14) Łotwa przedstawiła środki polityki ukierunkowane na oszczędności energii, przeznaczone dla głównych sektorów gospodarki. Przewiduje się, że w kolejnych latach ponad 70 % oszczędności energii będzie pochodziło z sektora budowlanego. Wdrażanie projektów w zakresie ocieplania budynków było jednak powolne i liczba ukończonych projektów pozostaje niewielka w porównaniu z ogólną liczbą budynków, w których dochodzi do znacznych strat energii. W tym obszarze istnieją szerokie możliwości zwiększenia wydajności, ponieważ poziom energochłonności łotewskich gospodarstw domowych był w 2010 r. najwyższy w UE. W 2012 r. Łotwa poczyniła postępy w zakresie otwarcia swojego rynku energii elektrycznej dla konkurencji i udziału w rynkach regionalnych. Bezpośrednie podpisywanie umów z dostawcami energii elektrycznej jest w pełni wdrożone w sektorze biznesu oraz wprowadzone na zasadzie dobrowolności dla gospodarstw domowych. Łotwa ma zamiar dołączyć do giełdy energii elektrycznej Nord Pool Spot w czerwcu 2013 r. Nie poczyniono jednak postępów w zakresie otwarcia rynku gazu ziemnego, gdzie dominuje uzależnienie od jednego źródła dostaw. Władze stoją również w obliczu trudnych negocjacji dotyczących własności instalacji służącej do magazynowania gazu ziemnego i zarządzania nią, co ma kluczowe znaczenie dla właściwego funkcjonowania regionalnego rynku gazu.
- (15) Łotewski system sądowy jest nieskuteczny pod względem sądownictwa cywilnego. System obejmuje szereg niekorzystnych czynników, takich jak długotrwałe postępowania w sprawach cywilnych i handlowych w sądach pierwszej instancji oraz niski wskaźnik zakończonych spraw, co prowadzi do zaległości w pracy sądów. Czas rozstrzygania spraw jest szczególnie długi w przypadku postępowań upadłościowych. Wiele spraw nie zostaje rozstrzygniętych w sądach pierwszej instancji, co powoduje opóźnienia na wszystkich poziomach, aż do Sądu Najwyższego. Ostatnio podjęto pozytywne działania mające na celu podniesienie skuteczności i jakości systemu, ale jest zbyt wcześnie na ocenę ich skutków. Szczególnie istotne jest zwrócenie uwagi w wystarczającym stopniu na politykę zarządzania zasobami ludzkimi w sądownictwie. Do poprawy jakości sądownictwa mogłoby się przyczynić większe zaangażowanie Rady Sędziów, przeanalizowanie roli stanowisk kierowniczych w sądownictwie oraz

większa ilość szkoleń dla sędziów. Pod koniec 2012 r. zaproponowano zmiany w prawie upadłościowym. Zakres tych zmian jest jednak ograniczony i nie obejmuje w wystarczającym zakresie wszystkich luk. Ustalono na przykład problemy związane z praktycznym wdrożeniem przepisów, szczególnie odnośnie do roli syndyków masy upadłościowej, ich obowiązków wobec sędziów oraz skutecznej likwidacji aktywów, jak również problemy dotyczące niewypłacalności osób fizycznych, które również należy rozwiązać.

- (16) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę łotewskiej 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 Łotwie, 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 1–6.
- (17) W świetle tej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji Łotwy, a jej opinia⁷ znalazła odzwierciedlenie w pkt 1 niniejszego zalecenia,

NINIEJSZYM ZALECA Łotwie podjęcie w latach 2013–2014 działań mających na celu:

1. Wzmocnienie strategii budżetowej w celu zagwarantowania, że odchylenia od MTO będą odzwierciedlały jedynie krańcowy wpływ reformy systemu emerytur. Obniżenie, w ramach tej strategii, opodatkowania osób o niskich dochodach dzięki zwiększeniu opodatkowania w takich obszarach jak akcyza, pobierane okresowo podatki od nieruchomości lub podatki środowiskowe. Kontynuowanie działań mających na celu poprawę przestrzegania przepisów prawa podatkowego i zwalczanie szarej strefy. Kontynuowanie wzmacniania ram fiskalnych poprzez skuteczne wdrażanie ustawy o dyscyplinie fiskalnej oraz wieloletniego planu budżetowego.
2. Zmniejszenie bezrobocia osób młodych i bezrobocia długotrwałego poprzez zwiększenie zasięgu i skuteczności aktywnej polityki rynku pracy i ukierunkowane usługi społeczne. Poprawę zdolności do zatrudnienia osób młodych, np. poprzez gwarancję dla młodzieży, stworzenie wszechstronnego poradnictwa zawodowego, wdrożenie reform w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego oraz poprawę jakości i dostępności praktyk zawodowych.
3. Obniżenie wysokich wskaźników ubóstwa poprzez zreformowanie pomocy społecznej i poprawę jej zasięgu, poprawę adekwatności świadczeń i wzmocnienie środków aktywizacji zawodowej dla osób otrzymujących świadczenia. Wzmocnienie mechanizmów realizacji w celu skutecznego obniżania ubóstwa wśród dzieci.
4. Wdrożenie zaplanowanych reform szkolnictwa wyższego dotyczących w szczególności stworzenia modelu finansowania nagradzającego jakość, reformy systemu akredytacji, skonsolidowania instytucji i propagowania umiędzynarodowienia. Podjęcie działań mających na celu zmodernizowanie instytucji badawczych w oparciu o nieustającą niezależną ocenę.
5. Dalszą poprawę efektywności energetycznej, szczególnie w obszarze budynków mieszkalnych oraz lokalnych sieci ciepłowniczych w celu obniżenia kosztów energii

⁷ Na podstawie art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

i przeniesienia konsumpcji na produkty charakteryzujące się większą efektywnością energetyczną. Poprawę łączności z unijnymi sieciami energetycznymi oraz podjęcie działań mających na celu liberalizację rynku gazu ziemnego, w tym zapewnienie jasnych zasad w zakresie dostępu osób trzecich do instalacji umożliwiających magazynowanie gazu.

6. Zakończenie reform mających na celu poprawę skuteczności i jakości sądownictwa oraz zmniejszenie zaległości w zakresie postępowań sądowych i czasu ich trwania, w tym postępowań dotyczących upadłości. Stworzenie wszechstronnej polityki w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi oraz podjęcie kroków mających na celu wdrożenie przepisów w zakresie mediacji i usprawnienie systemu sądów arbitrażowych.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*