ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 5.6.2019 г.
COM(2019) 514 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Латвия за 2019 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Латвия за 2019 г.

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Латвия за 2019 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Латвия за 2019 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики[1], и по-специално член 5, параграф 2 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

(1) На 21 ноември 2018 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2019 г. В него надлежно беше отчетен Европейският стълб на социалните права, обявен от Европейския парламент, Съвета и Комисията на 17 ноември 2017 г. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 21 март 2019 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 21 ноември 2018 г. Комисията прие и Доклада за механизма за предупреждение, в който Латвия не е посочена като държава членка, за която ще се извърши задълбочен преглед. На същата дата Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната, която беше одобрена от Европейския съвет на 21 март 2019 г. На 9 април 2019 г. Съветът прие Препоръката относно икономическата политика на еврозоната („Препоръката за еврозоната“).

(2) Като държава членка, чиято парична единица е еврото, и с оглед на тясната взаимообвързаност между икономиките в икономическия и паричен съюз,

[1] ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

Латвия следва да гарантира пълното и навременно изпълнение на препоръката за еврозоната, както е посочено в препоръки 1—4 по-долу. По-специално, насочването на икономическата политика, свързана с инвестициите, към посочените области и мерките за подобряване на уменията ще спомогне за изпълнението на първата препоръка за еврозоната, касаеща подобряването на производителността, а ребалансирането и данъчните мерки ще спомогнат за изпълнението на третата препоръка за еврозоната, касаеща функционирането на пазара на труда.

(3) Докладът за Латвия[2] за 2019 г. беше публикуван на 27 февруари 2019 г. В него бе оценен напредъкът на Латвия в изпълнението на специфичните за държавата препоръки, приети от Съвета на 13 юли 2018 г., последващите действия във връзка с препоръките, отправени към Латвия през предходните години, както и напредъкът на страната по националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“.

(4) На 15 април 2019 г. Латвия представи своята национална програма за реформи за 2019 г., а на 17 април 2019 г. — своята програма за стабилност за 2019 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.

(5) Съответните специфични за всяка държава препоръки бяха взети предвид при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове) за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета[3], когато това е необходимо за подпомагане на изпълнението на съответните препоръки на Съвета, Комисията може да поиска от дадена държава членка да преразгледа своето споразумение за партньорство и съответните програми и да предложи промени в тях. Комисията предостави допълнителни подробности за начина, по който ще използва тази разпоредба, в насоките относно прилагането на мерките, обвързващи ефективността на ЕСИ фондове с доброто икономическо управление[4].

(6) Спрямо Латвия понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж. В своята програма за стабилност за 2019 г. правителството планира подобрение на номиналното салдо от дефицит в размер на 1,0 % от БВП през 2018 г. до дефицит от 0,5 % от БВП през 2019 г. и 0,4 % през 2020 г. и 2021 г[5]. Въз основа на преизчисленото структурно салдо[6] средносрочната бюджетна цел, определена като дефицит от 1 % от БВП в структурно изражение, се планира да бъде постигната през 2019 г., като се вземе предвид допуснатото отклонение, свързано с осъществяването на структурните реформи, за които е предоставено временно отклонение. Според програмата за стабилност за 2019 г.

---

2 Работен документ на службите на Комисията SWD (2019) 1013 final.

3 Регламент (ЕС) № 1303./2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

4 COM(2014) 494 final.

5

6 Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, без еднократните и другите временни мерки, преизчислено от службите на Комисията с помощта на общоприетата методология.

общото съотношение на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да намалее до 33,1 % от БВП през 2022 г. Прогнозите за растежа на БВП от програмата за стабилност за 2019 г. изглеждат реалистични. Рисковете за състоянието на бюджета са балансирани.

(7) На 13 юли 2018 г. Съветът препоръча на Финландия да постигне своята средносрочна бюджетна цел през 2019 г., като вземе предвид обезщетенията, свързани с осъществяването на структурните реформи, за които е предоставено временно отклонение. Това е в съответствие с максимален номинален темп на растеж на нетните първични държавни разходи[7] от 4,8 % през 2019 г., което съответства на подобрение в структурното салдо с 0,2 % от БВП. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. се очаква Латвия да се доближи до своята средносрочна бюджетна цел през 2019 г., като се вземе предвид допуснатото отклонение, свързано с осъществяването на структурните реформи, за които е предоставено временно отклонение. Така настоящата оценка сочи, че има риск от известно отклонение през 2019 г. В същото време прогнозният номинален темп на растеж на нетните първични държавни разходи понастоящем показва риск от значително отклонение от това изискване през 2019 г. Макар вече да не се предвижда структурното салдо да бъде близко до средносрочната бюджетна цел, при отчитане на допуснатото отклонение, свързано с осъществяването на структурните реформи, за които е предоставено временно отклонение, в бъдещите оценки ще трябва да се вземе предвид евентуалното отклонение от изискването.

(8) През 2020 г., с оглед на прогнозираната разлика между фактическия и потенциалния БВП на Латвия от 1,3 %, номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи следва да не надвишава 3,5 %, което съответства на корекция на структурното салдо в размер на 0,%5 % от БВП, произтичаща от общоприетата корекционна матрица на изискванията съгласно Пакта за стабилност и растеж. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. при непроменена политика се очаква Латвия да се доближи до своята средносрочна бюджетна цел. Така настоящата оценка сочи, че има риск от известно отклонение през 2020 г. В същото време прогнозният номинален темп на растеж на нетните първични държавни разходи понастоящем показва риск от значително отклонение от това изискване през 2020 г. Макар вече да не се предвижда структурното салдо да бъде близко до средносрочната бюджетна цел, в бъдещите оценки ще трябва да се вземе предвид евентуалното отклонение от изискването. Като цяло Съветът е на мнение, че Латвия трябва да бъде готова да предприеме допълнителни мерки от 2019 г. нататък, за да спази разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж.

(9) Данъчните приходи като дял от брутния вътрешен продукт на Латвия са малки в сравнение със средните за Съюза стойности и ограничават до известна степен предоставянето на обществени услуги, по-специално в здравеопазването и социалното приобщаване. Облагането на капитала и имуществото е относително

[7] Нетните първични разходи на държавното управление се състоят от общите държавни разходи с изключение на разходите за лихви, разходите по програми на Съюза, които изцяло се покриват от приходи от фондове на Съюза, и недискреционните промени в разходите за обезщетения при безработица. Държавните разходи за бруто образуване на основен капитал се изглаждат за период от 4 години. Дискреционните мерки по отношение на приходите и предвиденото по закон увеличаване на приходите са взети предвид. Еднократните мерки по отношение както на приходите, така и на разходите, са нетирани.

недостатъчно, а замразяването на стойностите, използвани за изчисляване на данъците върху земята и собствеността, ще намали допълнително приходите от тях. В същото време, въпреки че бе намалена, данъчната тежест върху труда продължава да бъде висока за лицата с ниски работни заплати в сравнение със средната стойност за Европейския съюз. От различни оценки става ясно, че делът на сивата икономика през последните години е намалял. Въпреки това делът на отчитаната в недостатъчна степен икономическа активност е по-голям в Латвия, отколкото в другите балтийски държави. По-специално недостатъчното деклариране на заплати („заплати в плик“), особено в сектора на строителството, представлява голям дял от сивата икономика.

(10) След закриването на третата по големина банка в резултат на твърденията за изпиране на пари, Латвия затегна разпоредбите, отнасящи се до клиентите нерезиденти. В резултат на това депозитите на нерезиденти, които са основният източник на риск от изпиране на пари в Латвия, намаляха значително от май 2018 г. насам, но все още има предизвикателства, свързани с борбата с изпирането на пари. Освен това Латвия представи подробен план за действие с цел да подобри своята стратегия за борба с изпирането на пари/финансирането на тероризма. Сред основните приоритети, включени в плана за действие, са подобряването на надзора, основан на анализ на риска, осигуряването на необходимите човешки ресурси за надзорните органи и осигуряването на ефективен обмен на информация и сътрудничество между разследващите органи и частния сектор. След като бъдат приети, трябва да се обърне внимание на ефективното прилагане на тези мерки. Накрая, капацитетът на правоприлагащите и съдебните органи също трябва да бъде увеличен.

(11) Латвия е изправена пред предизвикателства във връзка с изпълнението на няколко от принципите за социална закрила и активно приобщаване, предвидени в европейския стълб на социалните права. В Латвия неравенството в доходите голямо, тъй като преразпределянето чрез данъчната и осигурителната система е слабо. Адекватността на социалните помощи остава слаба, а въздействието на социалните трансфери върху бедността и намаляването на неравенството е ограничено. Рискът от бедност сред възрастните хора и хората с увреждания е относително голям и се увеличава поради това, че обезщетенията не се увеличават колкото заплатите. Процентът на изложените на риск от бедност или социално изключване на възрастните хора е 49,0 % през 2018 г. (средна стойност за Европейския съюз : 18,2 %), а за хората с увреждания 40,7 % през 2017 г. (средна стойност за Европейския съюз : 29,3 % през 2017 г.). Обезщетенията от държавното обществено осигуряване за хората с увреждания и минималните пенсии за старост не са преразглеждани от 2006 г. насам. Реформата на минималния доход, обявена през 2014 г., не бе проведена, което се отразява отрицателно на най-бедните домакинства. Достъпът до дългосрочни грижи също продължава да бъде слаб. По тази причина са необходими инвестиции за справяне със социалното изключване, включително хранителни и материални помощи за най-нуждаещите се. Освен това са необходими инвестиции, включително в инфраструктура, за подобряване на достъпа до грижи за деца, дългосрочните грижи, заетостта и другите социални услуги, както и за да е възможно здравните и социалните услуги да бъдат интегрирани, което включва прехода от институционални грижи към грижи в рамките на общността. Делът на хората, живеещи в изключително лоши жилищни условия, е сред най-големите в Европа (15,2 % спрямо 4,0 % средно през 2017 г. в Европейския

съюз), а социалното жилищно настаняване е оскъдно. Необходими са инвестиции за подобряване на предлагането на жилища на достъпни цени.

(12) Макар общите равнища на заетост да са високи и да се повишават, числеността на персонала се влияе отрицателно от неблагоприятното демографско развитие и емиграцията. Освен това заетостта е различна в отделните региони и сред равнищата на уменията. Възрастните хора с остарели умения срещат повече трудности. Ниското равнище на уменията в областта на цифровите технологии сред работната сила ограничава тяхното използване от предприятията и потенциала за иновации. Участието на възрастните в обучения и участието на безработните в активни мерки за заетост е по-слабо от средното за Европейския съюз.

(13) Образователната система е изправена пред предизвикателството да консолидира ресурсите, като същевременно подобрява качеството и ефективността. Въпреки че образователната система на Латвия функционира добре по отношение на учебните резултати, достъпът до качествено образование продължава да зависи от местожителството и вида учебно заведение. Напредна реформата на учебните програми в областта на професионалното образование и обучение, предназначена за привеждането им в съответствие с изискванията за нови умения, а средата, в която функционират професионалните училища, се подобрява значително. Въпреки това привлекателността остава слаба, като процентът на записаните ученици и равнището на заетост на наскоро дипломиралите се са под средните за Европейския съюз.

(14) Гарантирането на предлагането на умения е една от основните области, в които търсенето на инвестиции продължава да бъде значително. Необходимо е да се постигне съответствие между инвестициите, включително чрез инфраструктура, за да се подобрят качеството, ефективността и съответствието на образованието и обучението с пазара на труда, както и да се насърчи ученето през целия живот, особено гъвкавите възможности за повишаване на квалификацията и за преквалификация. Инвестиции са необходими също за подобряването на достъпа до заетост, включително за подобряването на осведомеността относно активните политики за заетост и техния обхват, за повишаване на пригодността за заетост на работната сила, както и за нейната секторна и регионална мобилност. В по-широк контекст укрепването на капацитета на социалните партньори е важно за насърчаването на справедливи условия на труд и за постигането на резултати по европейския стълб на социалните права.

(15) Слабите публични разходи за здравеопазване и нездравословният начин на живот са основните причини за незадоволителното здравно състояние на населението. Наскоро увеличеното финансиране за здравеопазването премахна някои ограничения на достъпа, свързани с годишните ограничения за ползването на услуги и дългите периода на чакане. Публичното финансиране на здравеопазването обаче остава доста под средното за Европейския съюз. Навременният и равен достъп до здравеопазване е ограничен. Според самите пациенти това води до неудовлетворени големи потребности от грижи поради големите преки плащания от страна на пациентите, особено за уязвимите групи, както и до неравенство по отношение на възможностите. Реформите за повишаване на ефективността и качеството на здравеопазването напредват, но са на ранен етап и следва да бъдат ускорени, включително чрез ефективни мерки за превенция, оптимизиране на болничния сектор, укрепване на първичните медицински грижи и подобряване на управлението на качеството. Освен това

Латвия е изправена пред недостиг на здравни работници, особено на медицински сестри, което затруднява предоставянето на обществено здравеопазване и създава рискове за успеха на реформите в здравеопазването. Ако влезе в сила разделението на здравните услуги в две кошници („пълно осигуряване“ и „минимално осигуряване“), съществува риск равнопоставеният достъп до здравеопазване да бъде ограничен още повече, което да доведе до неблагоприятни последици за здравето. Необходимо е да се постигне съответствие между инвестициите в здравеопазването, включително в инфраструктурата, за да се разшири достъпът, финансовата достъпност и качеството на здравеопазването, да се подобри здравословното състояние на населението и да се гарантира по-здравословен и по-дълъг трудов живот.

(16) Латвия инвестира малко в научноизследователска и развойна дейност и недостигът на инвестиции в иновации е важен. През 2017 г. делът на Латвия в разходите за научноизследователска и развойна дейност е сред най-малките в Европейския съюз и през последното десетилетие е бил стабилен до голяма степен. Освен това финансирането за научни изследвания се основава почти изцяло на средства от фондовете на Европейския съюз. В резултат на това постиженията на Латвия в областта на иновациите са умерени с няколко силни позиции, като например нейната информационна, комуникационна и технологична инфраструктура, но резултатите ѝ изостават по отношение на човешките ресурси, сътрудничеството между публичния и частния сектор и инвестициите в интелектуална собственост.

(17) Все още са налице значителни пропуски в инвестициите, за да бъдат преодолени регионалните различия. Продължават да съществуват значителни икономически различия между Рига и останалите региони на Латвия. Макар Латвия като цяло да се доближава до равнищата в Съюза, разликата в икономическите резултати между столичния регион и другите региони не е намаляла след присъединяването на Латвия към Европейския съюз. Конкурентоспособността и качеството на обществените услуги се различават значително в отделните латвийски региони, което оказва влияние върху тяхната териториална привлекателност. Следователно инвестициите следва да отстранят значителните регионални различия в мобилността и цифровата инфраструктура, по-специално връзките от типа „последна миля“. Различията в свързаността в трансевропейската транспортна мрежа и с периферните и граничните региони все още са изключително ясно изразени с отрицателно въздействие върху икономическите дейности и износа на Латвия. Налице е също недостиг на инвестиции, за да бъдат завършени проектът „Rail Baltica“ и възловите проекти в областта на електроенергийната инфраструктура, които са част от плана за междусистемни връзки в балтийския енергиен пазар. Освен това, за да се ускори енергийният преход в Латвия, е необходимо да се инвестира в ефективно използване на ресурсите. Необходими са повече усилия за подобряване на цялостната енергийна ефективност, по-специално в жилищния и транспортния сектор.

(18) Неотдавнашното приемане на закона за лицата, сигнализиращи за нередности, представлява положителна стъпка, а органът за борба с корупцията в страната също се активизира напоследък, за което свидетелства разкриването на редица големи дела за корупция. Все още се смята обаче, че вземането на решения от правителството е повлияно от фаворитизъм, а процесът на възлагане на обществени поръчки се възприема като податлив на корупция поради липсата на

прозрачност, по-специално в общините и държавните и общините предприятия. Законодателните изменения в режима за конфликт на интереси могат да доведат до злоупотреби. Приетият наскоро етичен кодекс не обхваща политическите назначения.

(19) Обществените услуги не са адаптирани към намаляващото и застаряващо население. Поради намаляването на населението и урбанизацията обществените услуги не се използват достатъчно в селските райони. В публичната администрация, образованието и здравните услуги са необходими стратегии за запазване на достъпа до качествени услуги в слабонаселените и обезлюдяващи се региони, като същевременно се гарантира по-голяма ефективност. Наскоро бе обявена обща административна териториална реформа, която да бъде проведена до декември 2021 г. Навременното изпълнение на тази реформа би могло да допринесе за повишаването на отчетността и ефективността на публичния сектор, още повече в контекста на оперативната програма за фондовете на Европейския съюз, която трябва да бъде одобрена до 2020 г.

(20) Програмирането на средства от Европейския съюз за периода 2021—2027 г. спомогна за справяне с някои от пропуските, установени в препоръките, по-специално в областите, обхванати от приложение Г към доклада за държавата[8]. Това ще позволи на Латвия да използва по най-добрия начин тези средства за идентифицираните сектори, като се отчитат регионалните различия. Укрепването на административния капацитет на страната за управление на тези средства е важен фактор за успеха на тези инвестиции.

(21) В контекста на европейския семестър за 2019 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Латвия, който беше публикуван в доклада за страната за 2019 г. Тя извърши също така оценка на програмата за стабилност за 2019 г., на националната програма за реформи за 2019 г. и на последващите действия във връзка с препоръките, отправени към Латвия през предходните години. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива бюджетна и социално-икономическа политика в Латвия, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на Съюза предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез принос на равнище Съюз към бъдещите решения на държавите членки.

(22) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност за 2019 г., като становището[9] му е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу,

ПРЕПОРЪЧВА на Латвия да предприеме следните действия в периода 2019—2020 г.:

1. Да гарантира, че номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи не надвишава 3,5 % през 2020 г., което съответства на годишна корекция на структурното салдо от 0,5 % от БВП. Да намали данъчното облагане за лицата с ниски доходи, като прехвърли тежестта към други източници, по-специално капитала и недвижимото имущество, и като подобри спазването на данъчното законодателство. Да гарантира ефективен надзор и прилагане на уредбата за борба с изпирането на пари.

2. Да обърне внимание на социалното изключване, по-специално като подобри адекватността на обезщетенията за осигуряване на минимален доход, минималните пенсии за старост и подпомагането на доходите на хората с

[8] Работен документ на службите на Комисията SWD (2019) 1013 final.

[9] Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

увреждания. Да повиши качеството и ефективността на образованието и обучението, по-специално на нискоквалифицираните работници и на търсещите работа, включително като засили участието в професионалното образование и обучението за възрастни. Да подобри достъпността, качеството и разходната ефективност на системата за здравеопазване.

3. Да насочи икономическата политика, свързана с инвестициите, към иновациите, предоставянето на жилища на достъпни цени, транспорта, по-специално към неговата устойчивост, ефективното използване на ресурсите и енергийната ефективност, енергийните междусистемни връзки и цифровата инфраструктура, като вземе предвид регионалните различия.

4. Да засили отчетността и ефективността на публичния сектор, по-специално по отношение на местните органи, държавните и общинските предприятия и режима на конфликт на интереси.

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател