

ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 30.5.2012 г.
COM(2012) 320 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Латвия за 2012 г.

и за представяне на становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Латвия за периода 2012—2015 г.

{SWD(2012) 320 final}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Латвия за 2012 г.

и за представяне на становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Латвия за периода 2012—2015 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[2],

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент[3],

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

след консултация с Икономическия и финансов комитет,

като има предвид, че:

(1) На 26 март 2010 г. Европейският съвет постигна съгласие по предложението на Европейската комисия да се започне изпълнението на нова стратегия за работни места и растеж — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическите политики, която стратегия е съсредоточена върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала на Европа за устойчив растеж и конкурентоспособност.

(2) На 13 юли 2010 г. Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическите политики на държавите членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоките за политиките на държавите членки по заетостта[4], като заедно двата акта представляват т. нар.

---

1 ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.
2 COM(2012) 320 окончателен.
3 P7_TA(2012)0048 и P7_TA(2012)0047.
4 Решение 2012/238/ЕС на Съвета от 26 април 2012 г.

„интегрирани насоки“. Държавите членки бяха приканени да се съобразят с интегрираните насоки при провеждането на националните си икономическа политика и политика по заетостта.

(3) На 12 юли 2011 г. Съветът прие препоръка относно националната програма за реформи на Латвия за 2011 г. и даде становището си относно актуализираната програма за конвергенция на Латвия за периода 2011—2014 г.

(4) На 23 ноември 2011 г. Комисията прие втория годишен обзор на растежа, с което постави началото на втория европейски семестър за предварително и интегрирано координиране на политиката, залегнало в стратегията „Европа 2020“. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 14 февруари 2012 г. Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение[5], в който не беше посочено, че Латвия ще бъде една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.

(5) Латвия е изпълнила повечето от условията, свързани с програмата за финансова помощ през 2011 г. На 21 декември 2011 г. Комисията завърши петия и последен преглед по програмата за платежния баланс на Латвия с като цяло положителна оценка на постигнатия от правителството напредък в бюджетните, финансовите и структурните реформи. Програмата изтече през януари 2012 г. Латвия подлежи на надзор след приключването на програмата. Този надзор е неразделна част от съществуващите процедури и механизми за надзор, чиято цел е строгото наблюдение на рисковете, които биха могли да застрашат макроикономическа стабилност и следователно да засегнат способността на страната да изплаща дълговете си. Надзорът, упражняван след приключването на програмата, ще продължи до изплащането на голяма част (около 70 %) от заемите.

(6) На 2 март 2012 г. Европейският съвет одобри приоритетите за осигуряването на финансова стабилност, бюджетна консолидация и действия за подпомагане на растежа. Той подчерта необходимостта от продължаване на диференцирана бюджетна консолидация, благоприятстваща растежа, възстановяване на нормалните условия за отпускане на заеми в икономиката, насърчаване на растежа и конкурентоспособността, справяне с безработицата и социалните последици от кризата и модернизиране на публичната администрация.

(7) На 2 март 2012 г. Европейският съвет също така прикани държавите членки, участващи в пакта „Евро плюс“, да представят своите ангажименти своевременно, за да бъдат включени в програмите им за стабилност или програмите им за конвергенция, както и в националните им програми за реформи.

(8) На 30 април 2012 г. Латвия представи своята програма за конвергенция за периода 2012—2015 г., както и своята национална програма за реформи за 2012 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.

(9) Съгласно извършената в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета оценка на програмата за конвергенция за 2012 г. Съветът е на мнение, че

[5] COM(2012) 68 окончателен.

макроикономическият сценарий, въз основа на който са изготвени бюджетните прогнози в програмата, е предпазлив за 2012 г., като се вземе предвид последната налична информация, и реалистичен за 2013 г. Макар макроикономическите прогнози за 2012 г. в сценария от програмата да са много близки до съдържащите се в прогнозата на Комисията от пролетта на 2012 г. (с прогнозен растеж съответно от 2,0 % и 2,2 %), последните икономически данни показват, че резултатите могат да бъдат по-добри. Целта на заложената в програмата бюджетна стратегия е да се коригира прекомерният дефицит до 2012 г. и да се доближи до средносрочната бюджетна цел (СБЦ) до 2014 г., в края на периода на действие на програмата. Средносрочната бюджетна цел (СБЦ) бе сменена в програма за конвергенция за 2012 г. от 1,0 % до -0,5 % от БВП, като новата СЦБ е адекватно отражение на изискванията на Пакта за растеж и стабилност. Планираният номинален дефицит през 2012 г. е в съответствие със сроковете за коригиране на прекомерния дефицит, определени в Препоръката на Съвета от 7 юли 2009 г. За 2013 г. програмата цели номинален дефицит от 1,4 % от БВП, въпреки че предвиденото намаление на разходите все още не е напълно подкрепено от мерки. Въз основа на (преизчисленото) структурно салдо на бюджета[6] Латвия ще се доближи до своята СБЦ до края на периода на действие на програмата през 2015 г. Макар преизчислената информация да показва, че през последните години на програмата напредъкът към постигането на СБЦ в структурно изражение е по-малък от 0,5 % от БВП, планираното ограничаване на разходите ще гарантира, че темпът на нарастване на държавните разходи, при отчитане на дискреционните мерки по отношение на приходите, е в съответствие с целевия показател за разходите в Пакта за стабилност и растеж. В същото време възможните данъчни промени от втората половина на 2012 г., които все още не са отразени в сценария от програмата, но обявени в писмото, придружаващо представянето на програмата за конвергенция за 2012 г., представляват риск за постигането на целите през 2013 г. и след това. Съотношението на дълга в консолидирания държавен е под 60 % от БВП, но се увеличава от 42,6 % от БВП през 2011 г. до 46,7 % от БВП през 2014 г., тъй като властите финансират предварително големи погасявания, свързани с международната програма за финансова помощ, които са дължими през 2014—2015 г., а през 2015 г. спада до 38,9 %, след като тези погасявания вече са направени.

(10) Латвия трябва да следва стратегия за изместване на данъчното облагане от труда към облагането на потреблението, собствеността и използването на природни и други ресурси, като в същото време подобрява структурното салдо. Относително голямата данъчна тежест върху лицата с нископлатена работа и високото равнище на недекларирания труд показват необходимостта от подходяща политика по заетостта, от преразглеждане на данъчната система и на системата за социални помощи и от полагането на повече усилия за борба със скритата икономика. Екологичните данъци остават относително слабо развити и са силно доминирани от данъчното облагане на горивата, докато облагането на други енергийни източници, замърсяването и използването на природните ресурси е под средната стойност за ЕС. Допълнителното разширяване на данъчната основа

[6] Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, без еднократните и другите временни мерки, преизчислено от службите на Комисията въз основа на информацията в програмата и с помощта на общоприетата методика.

към други източници на облагане, свързано с околната среда, по-специално със замърсяването, както и облагането на енергийните източници, което да се извършва на по-широка данъчна основа, ще допринесе за постигането на целите в областта на околната среда, като същевременно предоставя възможност за изместването на данъчната тежест от облагането на труда.

(11) В хода на провежданата реформа на бюджетното управление Латвия се приканва да гарантира, че Парламентът ще приеме закон за бюджетната дисциплина и да разработи средносрочна бюджетна законодателна рамка в подкрепа на дългосрочната устойчивост на публичните финанси. Приемането на закона за бюджетната дисциплина ще бъде в съответствие с ангажиментите, поети от латвийското правителство по програмата за платежния баланс. След като бъде приет и прилагат, новият закон значително ще укрепи бюджетната рамка в Латвия, в която понастоящем липсва ефективен механизъм за ограничаване на растежа на разходите при благоприятна икономическа конюнктура.

(12) С цел да бъде гарантирана последователност в пенсионната реформа Латвия следва да възстанови от 2013 г. равнището на вноските към задължителните частни пенсионни фондове от сегашното ниско равнище от 2 % от брутните възнаграждения на 6 % от брутните възнаграждения.

(13) Латвия трябва да укрепи и реформира системата за социално подпомагане и да се справи с едно от най-високите равнища на безработица в ЕС. Предизвикателството, свързано с младежката безработица става особено очевидно през кризата и разкрива големите несъответствия между търсените и предлаганите квалификации. Бяха изготвени и приведени в действие специални активни политики на пазара на труда, предназначени за младите хора, които включват професионално обучение, доброволческа дейност и субсидии за заплати на младите хора. Предвид на мащаба на проблема обаче тези ограничени дейности имат относително малко въздействие.

(14) През 2011 г. 40 % от латвийското население бе изложено на риск от бедност, което се отразява на пригодността за заетост на работната сила и на бъдещите перспективи за растеж. Латвия прие стратегия за мрежа за социална закрила при извънредни обстоятелства. Правителствените политики за намаляване на бедността са съсредоточени върху намаляването на неравенството в доходите, намаляването на данъчната тежест за работещите семейства и по-добрия достъп до пазара на труда. При все това Латвия харчи относително малко за социална закрила и социалните плащания въздействат слабо на намаляването на бедността, тъй като голяма част от тях се преразпределят обратно към лицата със средни и високи доходи. Социалните плащания на база имуществено състояние са ниски, като нископлатените временни публични работни места частично играят ролята на мрежа за социална закрила. В замисъла на социалните помощи се съдържат също „капани“ на бедността и на безработицата. Налице са и злоупотреби със системата. Съществува голямо неравенство при достъпа до социално подпомагане в зависимост от общините, а липсата на прозрачност затруднява вземането на решения въз основа на факти. Предизвикателствата, свързани със дългосрочната и младежката безработица, стават особено очевидни през кризата. Повечето от младите безработни не притежават професионални квалификации. Броят на неработещите, неучещите и необучаващите се млади хора (NEET) е сравнително висок. Следва да бъдат взети мерки в съответствие с

резултатите от съвместния (Латвия—Комисията) екип за действие по въпросите на младежката безработица.

(15) Латвия следва да подобри още повече енергийната ефективност и да насърчава конкуренцията в главните енергийни мрежи, както и да подобри свързаността с енергийни мрежи на ЕС. Данъчната система не предоставя достатъчно стимули за намаляване разходите за енергия и за изместване на потреблението и на инвестициите към енергийно ефективни продукти (транспортни моторни превозни средства, изолация на сгради, отоплителни системи). Енергийните пазари в Латвия остават доминирани от монополи. По исторически причини пазарите на газ и електроенергия са до голяма степен разделени от другите държави—членки на ЕС.

(16) Недостатъците на системата на гражданско правосъдие оказват отрицателно въздействие върху предприятията и икономическата среда, тъй като рискът и разходите за стопанска дейност нарастват. На първа и втора съдебна инстанция се забелязва голямо закъснение в производствата по граждански и търговски дела, особено що се отнася до договорните задължения и несъстоятелността. Професионалните резултати на съдиите следва да бъдат оценявани. Налага се законовата уредба за несъстоятелността да бъде подобрена още повече.

(17) Въпреки относително големия брой висшисти значителна част от работната сила не притежава професионални квалификации и достъпът ѝ до висше образование е ограничен. Университетите се представят слабо в световните класации и се характеризират с ниска международна конкурентоспособност и с лошо управление. Слабото сътрудничество между университетите, изследователските институции и предприятията се отразява на много ниските резултати в областта на иновациите. Липсва систематична и ефективна стратегия за научни изследвания и иновации. В Латвия разходите на предприятията за НИДИ са най-ниските в ЕС.

(18) Латвия пое редица ангажименти в рамките на пакта „Евро плюс“. Тези ангажименти и изпълнението на ангажиментите, поети през 2011 г., се отнасят до насърчаването на заетостта, увеличаването на конкурентоспособността, подобряването на устойчивостта на публичните финанси и засилването на финансовата стабилност. Комисията оцени изпълнението на ангажиментите по пакта „Евро плюс“. Резултатите от тази оценка са взети предвид в препоръките.

(19) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Латвия. Тя извърши оценка на програмата ѝ за конвергенция и националната ѝ програма за реформи. Тя 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 ЕС предвид на необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на равнище ЕС към бъдещите решения на държавите членки. Препоръките ѝ в рамките на европейския семестър са изразени в препоръки (1)—(7) по-долу.

(20) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за конвергенция на Латвия, като становището[7] му е изразено по-специално в препоръка 1) по-долу.

ПРЕПОРЪЧВА на Латвия да предприеме следните действия в периода 2012—2013 г.:

1. Да постигне планирания напредък по отношение на навременното коригиране на прекомерния дефицит. За тази цел да изпълнява бюджета за 2012 г., както е предвидено, и да постигне бюджетното подобрение, посочено в препоръката на Съвета по процедурата при прекомерен дефицит. След това да изпълнява бюджетната стратегия за 2013 г. и след нея, подкрепена с достатъчно конкретни структурни мерки, да се постигне достатъчен напредък към постигането на средносрочната бюджетна цел (СБЦ), както и да спазва целевия показател за разходите. Да използва за намаляване на държавния дълг по-високите от очакваните приходи, зависещи от икономическия цикъл.

2. Да изпълнява мерки за пренасочване на данъчното облагане от труда към потреблението, собствеността и използването на природни и други ресурси, като в същото време подобрява структурното салдо. Да гарантира, че ще бъде приет законът за бюджетната дисциплина и да разработи средносрочна бюджетна законодателна рамка в подкрепа на дългосрочната устойчивост на публичните финанси, както и да възстанови от 2013 г. равнището на вноските към задължителните частни пенсионни фондове на 6 % от брутните възнаграждения.

3. Да предприеме мерки за намаляване на дългосрочната и на младежката безработица, като се бори с преждевременното напускане на училище, насърчава по-ефикасното чиракуване и професионално образование и обучение (ПОО), подобрява качеството, обхвата и ефективността на активните политики на пазара на труда и на елементите в тях, посетени на обучението, както и чрез ефективна схема за субсидиране на заплатите.

4. Да се бори с високото равнище на бедност и на социално изключване, като реформира системата за социално подпомагане с цел тя да стане по-ефикасна и същевременно да осигури по-добра защита за бедните. Да насочи по-добре и да увеличи стимулите за работа.

5. Да продължи да насърчава енергийната ефективност чрез предоставяне на стимули за намаляване на разходите за енергия и да измести потреблението към енергийно ефективни продукти, в това число превозните средства, сградите и отоплителните системи. Да насърчава конкуренцията в главните енергийни мрежи (електроенергия, природен газ, отопление), както и да подобри свързаността с енергийни мрежи на ЕС.

6. Да предприеме мерки за подобряването на управлението и ефикасността на съдебната система, по-специално да намали броя на висящите дела с натрупани закъснения и да съкрати продължителността на процедурите. Да предприеме стъпки за подобряване на режима за несъстоятелност и законите за медиацията.

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

7. Да продължи реформите във висшето образование *inter alia* чрез прилагане на нов модел за финансиране, който да възнаграждава качеството, засилва връзките с пазарните нужди и с научноизследователските институции и избягва разпокъсването на бюджетните ресурси. Да изготви и да прилага ефективна политика за научни изследвания и иновации, която да насърчава предприятията да иновират, включително чрез данъчни стимули, да подобрява инфраструктурата и да рационализира изследователските институции.

Съставено в Брюксел,

За Съвета
Председател