KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.5.2012 r.
COM(2012) 320 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Łotwy z 2012 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Łotwę programu konwergencji na lata 2012-2015

{SWD(2012) 320 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Łotwy z 2012 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Łotwę programu konwergencji na lata 2012-2015

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,

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 Europejskiej dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, 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. 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[4], które razem stanowią „zintegrowane wytyczne".

---

1 Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
2 COM(2012) 320 wersja ostateczna.
3 P7_TA(2012)0048 i P7_TA(2012)0047.
4 Decyzja Rady 2012/238/UE z dnia 26 kwietnia 2012 r.

Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

(3) W dniu 12 lipca 2011 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Łotwy na 2011 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Łotwę zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011–2014.

(4) W dniu 23 listopada 2011 r. Komisja przyjęła drugą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób drugi europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020". W dniu 14 lutego 2012 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania[5], w którym nie wskazała Łotwy jako jednego z państw członkowskich, dla których wymagane byłoby przeprowadzenie szczegółowej analizy.

(5) Łotwa spełniła w 2011 r. większość warunków dotyczących programu pomocy finansowej. W dniu 21 grudnia 2011 r. Komisja zakończyła piąty i ostatni przegląd w ramach programu wsparcia na rzecz bilansu płatniczego Łotwy. Ogólna ocena postępów rządu w realizacji reform budżetowych, finansowych i strukturalnych jest dobra. Program zakończył się w styczniu 2012 r. i Łotwa podlega teraz nadzorowi po zakończeniu programu. Nadzór stanowi integralną część istniejących procedur i mechanizmów nadzoru; jego celem jest ścisłe monitorowanie ryzyka, które mogłoby zagrozić stabilności makroekonomicznej, a zatem wpłynąć na zdolność spłaty. Nadzór po zakończeniu programu będzie prowadzony do momentu, kiedy znaczna część (około 70%) pożyczek zostanie spłacona.

(6) Dnia 2 marca 2012 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji fiskalnej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada podkreśliła potrzebę kontynuacji 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) Dnia 2 marca 2012 r. Rada Europejska wezwała także państwa członkowskie uczestniczące w pakcie euro plus, by przedstawiły swoje zobowiązania w ramach tego paktu odpowiednio wcześnie, tak by mogły one zostać włączone do ich programów stabilności lub konwergencji oraz krajowych programów reform.

(8) W dniu 30 kwietnia 2012 r. Łotwa przedłożyła swój program konwergencji z 2012 r. obejmujący lata 2012–2015 oraz krajowy program reform na 2012 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami, poddano je jednoczesnej ocenie.

(9) Na podstawie oceny programu konwergencji z 2012 r. zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że w 2012 r. scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych jest – w świetle najnowszych dostępnych informacji –ostrożny, a w 2013 r. – realistyczny. O ile prognozy makroekonomiczne

[5] COM(2012) 68 wersja ostateczna.

na 2012 r. zawarte w scenariuszu programu są bardzo zbliżone do prognoz Komisji z wiosny 2012 r. (przewidujących wzrost PKB w wysokości odpowiednio 2,0 % i 2,2 %), aktualne dane ekonomiczne wskazują na to, że wynik może być lepszy. Celem przedstawionej w programie strategii budżetowej jest korekta nadmiernego deficytu do 2012 r. oraz zbliżenie się do średniookresowego celu budżetowego do końca okresu objętego programem. W programie konwergencji z 2012 r. zmieniono cel średniookresowy z -1,0 % na -0,5 % PKB; nowy cel średniookresowy odpowiednio odzwierciedla wymogi paktu stabilności i rozwoju. Planowany deficyt nominalny w 2012 r. jest zgodny z terminem korekty nadmiernego deficytu ustalonym w zaleceniu Rady z dnia 7 lipca 2009 r. Na 2013 r. program zakłada deficyt nominalny na poziomie 1,4 % PKB, mimo że planowane ograniczenie wydatków nie znajduje jeszcze pełnego oparcia w środkach. Na podstawie (ponownie obliczonego) strukturalnego salda budżetowego[6] zakłada się, że do 2015 r. – końca okresu objętego programem, Łotwa zbliży się do swojego średniookresowego celu budżetowego. Ponownie obliczone dane wskazują na to, że zbliżenie się do średniookresowego celu budżetowego w końcowych latach okresu objętego programem wyniesie w kategoriach strukturalnych poniżej 0,5 % PKB, jednak dzięki planowanemu ograniczeniu wydatków, przy uwzględnieniu środków uznaniowych po stronie dochodów, stopa wzrostu wydatków publicznych ma być zgodna z wartością referencyjną dotyczącą wydatków przewidzianą w pakcie stabilności i wzrostu. Jednocześnie ewentualne zmiany przepisów podatkowych z drugiej połowy 2012 r., których nie odzwierciedlono jeszcze w scenariuszu programu, ale o których powiadomiono w liście towarzyszącym złożeniu programu konwergencji z 2012 r., mogą zagrozić osiągnięciu celów w roku 2013 i kolejnych latach. Wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosi poniżej 60 % PKB, co oznacza wzrost z 42,6 % PKB w 2011 r. do 46,7 % PKB w 2014 r., z powodu wcześniejszego sfinansowania przez rząd dużych kwot z tytułu spłat w ramach międzynarodowego programu pomocy finansowej, których termin przypada na lata 2014-2015; po dokonaniu tych spłat wskaźnik ten spadanie do 38,9% w 2015 r.

(10) Łotwa powinna kontynuować strategię polegającą na zmniejszeniu opodatkowania pracy i jednoczesnym zwiększeniu podatków od konsumpcji, majątku i wykorzystania zasobów naturalnych i innych zasobów, poprawiając jednocześnie saldo strukturalne. Stosunkowo wysokie obciążenie podatkowe osób o niskich dochodach i wysoki poziom pracy nierejestrowanej wskazują na potrzebę właściwych strategii rynku pracy, przeglądu systemu podatków i świadczeń oraz intensyfikacji działań na rzecz zwalczania szarej strefy. 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 podstawy opodatkowania na inne źródła opodatkowania środowiskowego, w szczególności zanieczyszczania, a także zakrojone na szerszą skalę opodatkowanie źródeł energii pomogłoby w osiągnięciu celów środowiskowych, umożliwiając równocześnie w większym stopniu zmniejszenie opodatkowania pracy.

[6] Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programie, zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką.

(11) W związku z trwającą reformą zarządzania fiskalnego wzywa się Łotwę do zapewnienia przyjęcia przez parlament ustawy o dyscyplinie fiskalnej oraz przygotowania ustawy o średniookresowych ramach budżetowych w celu wsparcia długoterminowej stabilności finansów publicznych. Przyjęcie ustawy o dyscyplinie fiskalnej będzie zgodne ze zobowiązaniami rządu łotewskiego przedstawionymi w ramach programu wsparcia na rzecz bilansu płatniczego; celem przyjętego przez rząd projektu ustawy jest także wdrożenie ewoluującego dorobku prawnego UE w dziedzinie zarządzania fiskalnego do ustawodawstwa łotewskiego. Przyjęta i wdrożona ustawa przyczyniłaby się do znacznego wzmocnienia ram fiskalnych na Łotwie, która nie dysponuje aktualnie skutecznym mechanizmem ograniczania wzrostu wydatków w okresie dobrej koniunktury gospodarczej.

(12) W celu zapewnienia kontynuacji reformy emerytalnej Łotwa powinna przywrócić w 2013 r. składki na obowiązkowy prywatny kapitałowy system emerytalny w wysokości 6 % wynagrodzenia brutto, zwiększając je z obecnego obniżonego poziomu wynoszącego 2 % wynagrodzenia brutto.

(13) Łotwa powinna wzmocnić i zreformować system pomocy społecznej oraz zmierzyć się z problemem jednej z najwyższych w UE stóp bezrobocia. Wyzwanie, jakim jest bezrobocie wśród osób młodych, staje się wyjątkowo naglące w okresie kryzysu, ukazując także duże niedopasowanie umiejętności do potrzeb rynku pracy. Opracowano i wdrożono specjalne aktywne polityki rynku pracy ukierunkowane na osoby młode; polityki te obejmują szkolenia zawodowe, wolontariat i subsydia płacowe dla osób młodych. Jednak, ze względu na skalę problemu, efekty tych ograniczonych działań są niewielkie.

(14) W 2011 r. 40 % ludności Łotwy było zagrożone ubóstwem, co ma wpływ na szanse zatrudnienia siły roboczej oraz przyszłe perspektywy wzrostu gospodarczego. Łotwa przyjęła wyjątkową strategię dotyczącą siatki bezpieczeństwa socjalnego. Polityka rządu w dziedzinie walki z ubóstwem koncentruje się na zmniejszeniu nierówności w dochodach i obciążenia podatkowego dla rodzin pracujących oraz zwiększeniu dostępu do rynku pracy. Niemniej jednak Łotwa przeznacza stosunkowo niewielkie środki na zabezpieczenie społeczne, a transfery socjalne tylko w niewielkim stopniu wpływają na ograniczenie ubóstwa, gdyż duża ich część podlega redystrybucji w ramach tej samej grupy osób o średnich i wysokich dochodach. Wydatki na świadczenia uwarunkowane wysokością dochodów są niewielkie, a rolę siatki bezpieczeństwa socjalnego w sposób częściowy spełniają niskopłatne miejsca pracy na podstawie umów na czas określony w sektorze publicznym. Sama struktura świadczeń z pomocy społecznej także rodzi zagrożenie popadnięcia w ubóstwo i bezrobocie, ponadto system ten jest nadużywany. Istnieje duży stopień nierówności w dostępie do pomocy społecznej między poszczególnymi gminami, a brak przejrzystości komplikuje podejmowanie decyzji w oparciu o udokumentowane dane. Wyzwanie, jakim jest bezrobocie długotrwałe i bezrobocie wśród osób młodych, staje się wyjątkowo naglące w okresie kryzysu Większość młodych bezrobotnych nie posiada kwalifikacji zawodowych. Liczba młodych ludzi, którzy nie pracują, nie kształcą się ani nie szkolą zawodowo (NEET) jest stosunkowo wysoka. Należy podjąć środki, zgodnie z wnioskami z prac wspólnej grupy zadaniowej ds. bezrobocia wśród młodzieży stworzonej przez Łotwę i Komisję.

(15) Łotwa powinna jeszcze bardziej zwiększyć efektywność energetyczną i wspierać konkurencyjność w zakresie głównych sieci energetycznych, poprawiając

jednocześnie łączność z unijnymi sieciami energetycznymi. System podatkowy nie dostarcza wystarczających zachęt do ograniczania kosztów energii i przenoszenia konsumpcji i inwestycji na produkty charakteryzujące się większą efektywnością energetyczną (środków transportu, izolacji budynków, systemów grzewczych). Rynki energii na Łotwie są nadal zdominowane przez monopole. Ze względów historycznych rynki gazu i energii elektrycznej są w dużej mierze oddzielone od innych państw członkowskich UE.

(16) Słabości systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych mają negatywny wpływ na przedsiębiorstwa oraz warunki działalności gospodarczej, gdyż koszt i ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej wzrastają. Istnieją duże zaległości jeśli chodzi o postępowania w sprawach cywilnych i handlowych w sądach pierwszej i drugiej instancji, w szczególności w odniesieniu do zobowiązań umownych oraz procedur upadłościowych. Należy poddać ocenie wydajność zawodową sędziów. Zasadne jest wprowadzenie dalszych udoskonaleń w zakresie prawa upadłościowego.

(17) Pomimo stosunkowo wysokiego poziomu wykształcenia, znaczna część siły roboczej nie posiada kwalifikacji zawodowych i ma ograniczony dostęp do szkolnictwa wyższego. Wyniki uniwersytetów w rankingach światowych są słabe, ich międzynarodowa konkurencyjność – niska, a rządy sprawowane nieudolnie. Skutkiem niskiego poziomu współpracy między uniwersytetami, instytutami badawczymi i przedsiębiorstwami są bardzo słabe wyniki w dziedzinie innowacyjności. Brak jest systematycznej i skutecznej strategii badań naukowych i innowacji. Nakłady łotewskich przedsiębiorstw na badania i rozwój także są najniższe w UE.

(18) Łotwa podjęła szereg zobowiązań w ramach paktu euro plus. Zobowiązania te oraz realizacja zobowiązań przedstawionych w 2011 r. dotyczą wspierania wzrostu zatrudnienia, zwiększenia poziomu konkurencyjności, poprawy stabilności finansów publicznych oraz wzmocnienia stabilności finansowej. Komisja dokonała oceny realizacji zobowiązań podjętych w ramach paktu euro plus. Wyniki tej oceny uwzględniono w zaleceniach.

(19) 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 przedstawiono poniżej w pkt od 1 do 7.

(20) W świetle powyższej oceny Rada zbadała łotewski program konwergencji i jej opinia[7] znajduje odzwierciedlenie w szczególności w pkt 1 poniższego zalecenia.

NINIEJSZYM ZALECA Łotwie podjęcie w latach 2012-2013 następujących działań:

1. Zapewnienie planowanych postępów w zakresie terminowej korekty nadmiernego deficytu; w tym celu – wykonanie budżetu na 2012 r. zgodnie z założeniami

[7] Przewidziana w art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

i osiągnięcie wysiłku fiskalnego określonego w zaleceniu Rady wydanym w ramach procedury nadmiernego deficytu; następnie wdrażanie strategii budżetowej, wspieranej przez wystarczająco konkretne środki strukturalne, na 2013 r. i kolejne lata, aby dokonać wystarczającego postępu w zbliżaniu się do średniookresowego celu budżetowego i przestrzegać wartości referencyjnej dotyczącej wydatków; skuteczniejsze niż zakładane wykorzystanie dochodów cyklicznych w celu zmniejszenia długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

2. Wdrożenie środków zmierzających do zmniejszenia opodatkowania pracy i jednoczesnego zwiększenia podatków od konsumpcji, majątku i wykorzystania zasobów naturalnych i innych zasobów, poprawiając jednocześnie saldo strukturalne; zapewnienie przyjęcia ustawy o dyscyplinie fiskalnej oraz przygotowanie ustawy o średniookresowych ramach budżetowych w celu wsparcia długoterminowej stabilności finansów publicznych; przywrócenie w 2013 r. składek na obowiązkowy prywatny kapitałowy system emerytalny w wysokości 6 % wynagrodzenia brutto.

3. Podejmowanie działań mających na celu ograniczenie długotrwałego bezrobocia oraz bezrobocia wśród osób młodych przez zwalczanie zjawiska przedwczesnego kończenia nauki, wspieranie skuteczniejszych systemów przyuczenia do zawodu oraz kształcenia i szkolenia zawodowego, poprawa jakości, zasięgu i skuteczności aktywnej polityki rynku pracy i jej składnika dotyczącego szkoleń oraz poprzez skuteczny program subsydiów płacowych.

4. Rozwiązanie problemu wysokich wskaźników ubóstwa i wykluczenia społecznego dzięki reformie systemu pomocy społecznej, która ma poprawić jego skuteczność i lepiej chronić ludność ubogą; zapewnienie lepszego ukierunkowania i zwiększenie zachęt do podejmowania pracy.

5. Dalsze zachęcanie do zwiększania efektywności energetycznej poprzez stosowanie zachęt do ograniczania kosztów energii oraz przenoszenia konsumpcji na produkty (środki transportu, budynki i systemy grzewcze) charakteryzujące się większą efektywnością energetyczną; wspieranie konkurencji w zakresie głównych sieci energetycznych (elektrycznej, gazu ziemnego i grzewczej) przy jednoczesnej poprawie łączności z unijnymi sieciami energetycznym.

6. Podjęcie środków w celu poprawy zarządzania i skuteczności sądownictwa, w szczególności zmniejszenia liczby zaległych spraw sądowych i skrócenia czasu trwania procedur; podjęcie kroków w celu poprawy ustaw o postępowaniu upadłościowym i mediacji.

7. Kontynuowanie reformy szkolnictwa wyższego poprzez, między innymi, wprowadzenie nowego modelu finansowania nagradzającego jakość, wzmacniającego powiązanie z potrzebami rynku i instytucji badawczych, i pozwalającego uniknąć rozdrobnienia środków budżetowych; opracowanie i wdrożenie skutecznej polityki w zakresie badań naukowych i innowacyjności stymulującej przedsiębiorstwa do innowacyjności poprzez, między innymi, zachęty podatkowe, unowocześnienie infrastruktury i racjonalizację instytucji badawczych.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący