

ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Łotwy na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Łotwę programu stabilności na 2016 r.**

(2016/C 299/20)

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,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. 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 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Łotwy jako jednego z państw członkowskich, wobec których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zaleceń Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro. Zalecenie to zostało zatwierdzone przez Radę Europejską podczas posiedzenia w dniach 18–19 lutego 2016 r. i przyjęte przez Radę w dniu 8 marca 2016 r. ⁽³⁾ Jako kraj, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Łotwa powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia.
- (2) Sprawozdanie krajowe za 2016 r. dotyczące Łotwy zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Łotwy w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., i postępów Łotwy w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).⁽³⁾ Dz.U. C 96 z 11.3.2016, s. 1.

- (3) W dniu 14 kwietnia 2016 r. Łotwa przedłożyła swój krajowy program reform na 2016 r. oraz swój program stabilności na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegóły dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyłym zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Z powodu znacznych reform strukturalnych, mających pozytywny wpływ na długoterminową stabilność finansów publicznych, Łotwa zwróciła się w swoim programie stabilności na 2016 r. o tymczasowe odstępstwo o 0,5 % PKB od wymaganej ścieżki korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2017 r., w szczególności w związku z trwającą reformą sektora ochrony zdrowia opartą na strategii zdrowia na lata 2014–2020. Szczegóły reformy podsumowano w programie stabilności. Celem jest zwiększenie finansowania publicznego sektora ochrony zdrowia do 4 % PKB do roku 2020 w porównaniu z 3 % PKB w roku 2015. Szacuje się, że pełna realizacja reformy zwiększy zatrudnienie o 0,6 % i poziom PKB o 2,2 % do 2023 r., co w perspektywie długoterminowej będzie miało pozytywny wpływ na stabilność finansów publicznych. Ocenia się, że pozytywny wpływ na wzrost i długoterminową stabilność finansów publicznych jest wiarygodny. Łotwa może być aktualnie oceniona jako kwalifikująca się do tymczasowego odchylenia w 2017 r., o które wystąpiła, pod warunkiem że we właściwy sposób zrealizuje uzgodnione reformy, co będzie monitorowane w ramach Europejskiego Semestru. Wielkość dozwolonego tymczasowego odstępstwa jest jednak uwarunkowana przestrzeganiem wartości odniesienia (tj. deficytu strukturalnego w wysokości 1,7 % PKB). W związku z powyższym w prognozie Komisji z wiosny 2016 r. wskazano zakres dodatkowego tymczasowego odstępstwa wynoszący 0,1 % PKB w 2017 r.
- (6) Łotwa jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W swoim programie stabilności na 2016 r. rząd planuje stopniową poprawę salda nominalnego, tak by osiągnąć 0,5 % PKB w 2019 r. Planowana ścieżka korekty prowadząca do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego – deficytu w wysokości 1 % PKB w kategoriach strukturalnych – uwzględnia odchylenia, o które wystąpiono, związane z systemową reformą emerytalną w latach 2017 i 2018 oraz dużą reformą strukturalną w sektorze ochrony zdrowia w latach 2017–2019. Zgodnie z programem stabilności oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wzrośnie do 40 % w 2016 r., po czym będzie spadać, osiągając w 2018 r. poziom 38 %. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Środki, które mają wesprzeć zakładane cele związane z deficytem począwszy od 2017 r., nie zostały jednak jeszcze dostatecznie sprecyzowane. W oparciu o prognozę Komisji z wiosny 2016 r. w ogólnej ocenie wskazano ryzyko pewnego odchylenia w 2016 r. i, przy założeniu niezmiennego kursu polityki, w latach 2016 i 2017 w ujęciu łącznym. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że zgodnie z przewidywaniami Łotwa w dużej mierze spełni warunki paktu stabilności i wzrostu. Mimo tego konieczne będą dalsze działania w celu zapewnienia spełnienia tych warunków w 2016 r.
- (7) Zmniejszająca się populacja osób w wieku produkcyjnym ogranicza podaż pracy, a wzrost wynagrodzeń przekracza wydajność, zagrażając konkurencyjności kosztowej. Do zwiększenia konkurencyjności niezbędne są zatem środki mające na celu zwiększanie szans na zatrudnienie i poprawę kapitału ludzkiego.
- (8) Wskaźnik zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym Łotwy należy do najwyższych w UE. Trwają prace przygotowawcze nad wprowadzeniem przepisu ustanawiającego minimalny poziom dochodów, jednak jego wdrożenie jest niepewne, a jego powszechne stosowanie jest ograniczane z powodu kosztów fiskalnych z nim związanych. Ponadto adekwatność świadczeń z tytułu pomocy społecznej nie poprawiła się od 2009 r., co uniemożliwiło skuteczne ograniczenie ubóstwa. Oczekuje się, że reforma minimalnego poziomu dochodów zmniejszy obecne rozdrobnienie pomocy społecznej i będzie stanowić zachętę do podejmowania zatrudnienia.

(¹) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

- (9) Zasięg działań aktywizujących pozostaje niewielki, szczególnie dla długotrwale bezrobotnych. W połączeniu z niskim poziomem służby zdrowia i niewystarczającymi usługami społecznymi, utrudnia to skuteczną ponowną integrację na rynku pracy. Podniesienie stopnia wykorzystania działań aktywizujących zwiększyłoby zatrudnienie.
- (10) Słabe finansowanie opieki zdrowotnej, nieuniknione słabości strukturalne, duży udział kosztów, które muszą ponosić sami pacjenci, a także niewystarczająca efektywność kosztowa powodują, że potrzeby medyczne dużej części mieszkańców kraju pozostają niezaspokojone. Dostęp do opieki medycznej w przypadkach krytycznych jest teraz traktowany priorytetowo, jednak ograniczenia finansowe utrudniają powszechne świadczenie usług.
- (11) O ile Łotwa poczyniła postępy w zakresie reformowania systemu szkolnictwa wyższego, wprowadzając zachęty premiujące wysoką jakość i ustanawiając niezależny system akredytacji, to niezbędna jest poprawa kształcenia i szkolenia zawodowego, szczególnie w odniesieniu do reformy programu nauczania i stworzenia ram regulacyjnych dla uczenia się opartego na pracy, tak by podnieść ich jakość i zwiększyć dostępność. Partnerzy społeczni mogą odegrać istotną rolę w opracowaniu programów przyuczania do zawodu, jak to przedstawiono w ustawie o kształceniu zawodowym.
- (12) Problemy w dziedzinie innowacyjności, niedociągnięcia w otoczeniu działalności gospodarczej i zmniejszającą się ludność aktywną zawodowo prowadzą do wstrzymywania inwestycji. Słaba siła napędowa innowacji i rozdrobniona baza badawcza utrudniają szybkie i skuteczne uzyskanie przez Łotwę wyższej wartości dodanej i podjęcie działań w większym stopniu opartych na wiedzy. Słaba ochrona inwestorów w obszarze, w jakim stosowany jest system upadłości, w połączeniu z niewydolnością administracji publicznej, dodatkowo wstrzymują inwestycje.
- (13) Rząd podjął pewne kroki, by zmniejszyć obecną fragmentację publicznej bazy badawczej, i poprawić jej jakość oraz zwiększyć zdolności innowacyjne sektora biznesu. Pomimo postępu wielkość inwestycji w badania i innowacje, zarówno w sektorze publicznym jak i prywatnym, jest wciąż bardzo niewielka w porównaniu ze średnią unijną. Należy kontynuować konsolidację bazy badawczej, a także zwiększanie liczby naukowców i podnoszenie jakości badań. Pełna realizacja reform opartych na strategii inteligentnej specjalizacji i pełne zastosowanie wszystkich istniejących narzędzi polityki zachęciłyby do dokonywania prywatnych inwestycji w innowacje.
- (14) Przepisy dotyczące postępowania upadłościowego odbierane są przez przedsiębiorców jako przeszkoda w inwestowaniu. Jest tak, ponieważ skuteczność odzyskiwania mienia jest mała, a nadzór nad syndykami masy upadłościowej jest ograniczony.
- (15) Łotwa przedstawiła szereg skutecznych inicjatyw z myślą o poprawie wydajności i jakości wymiaru sprawiedliwości. Mimo szerokiego zakresu stosowania, przepisy o zapobieganiu konfliktom interesów dotyczące urzędników publicznych są złożone oraz nieelastyczne i kładą nacisk na formalną zgodność z procedurami, a nie na okoliczności poszczególnych przypadków. Ponadto Biuro Zapobiegania Korupcji zostało osłabione przez konflikty wewnętrzne, które zdestabilizowały je i obniżyły publiczne zaufanie do jego działań, a także przez wolę jego pracowników do zajmowania się w pierwszej kolejności głośnymi sprawami.
- (16) Ogólna niska wydajność administracji publicznej wynikająca ze stosunkowo dużej rotacji personelu, opóźnienia w reformie sektora publicznego i słabe zarządzanie projektami nie przyczyniają się do stworzenia środowiska sprzyjającego inwestycjom. Wynagrodzenia w sektorze publicznym nie są bezpośrednio powiązane z zakresem obowiązków.
- (17) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Łotwy, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Łotwy w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej na Łotwie, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego UE przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej.
- (18) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności, a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

(¹) Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

NINIEJSZYM ZALECA Łotwie podjęcie w latach 2016 i 2017 działań mających na celu:

1. Zapewnienie, że odchylenie od ścieżki korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w latach 2016 i 2017 będzie ograniczone do korekty związanej z systemową reformą emerytalną i znaczącą reformą strukturalną sektora opieki zdrowotnej. Zmniejszenie klina podatkowego dla osób o niskich dochodach dzięki wykorzystaniu sprzyjającego wzrostowi przeniesienia obciążeń podatkowych w kierunku podatków związanych z ochroną środowiska i podatków od nieruchomości i poprawie przestrzegania przepisów podatkowych.
2. Zwiększenie adekwatności świadczeń z pomocy społecznej i zintensyfikowanie środków wspierających świadczeniobiorców w znalezieniu i utrzymaniu pracy, w tym poprzez zwiększony zakres działań aktywizujących. Przyspieszenie reformy programów nauczania w kształceniu zawodowym, ustanowienie – przy udziale partnerów społecznych – ram regulacyjnych dla uczenia się opartego na pracy i rozszerzenie ich oferty. Poprawę dostępności, jakości i efektywności kosztowej systemu opieki zdrowotnej.
3. Dążenie do konsolidacji instytucji badawczych i tworzenie zachęt dla prywatnych inwestycji w innowacje. Wzmocnienie przepisów dotyczących zapobiegania konfliktom interesów oraz ustanowienie wspólnych ram prawnych dla wszystkich pracowników sektora publicznego. Zwiększenie odpowiedzialności syndyków masy upadłościowej i nadzoru publicznego nad nimi.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r..

W imieniu Rady
P. KAŽIMÍR
Przewodniczący