

ZALECENIE RADY**z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Łotwy na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Łotwę programu stabilności na 2018 r.**

(2018/C 320/13)

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 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Polski jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 14 maja 2018 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).
- (2) Jako państwo członkowskie, 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 dla strefy euro, co znajduje odzwierciedlenie w poniższych zaleceniach, zwłaszcza 1 i 2.
- (3) Sprawozdanie krajowe za 2018 r. dotyczące Łotwy zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Łotwy w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. ⁽⁴⁾, działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Łotwy w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (4) W dniu 11 kwietnia 2018 r. Łotwa przedłożyła krajowy program reform na 2018 r., a w dniu 16 kwietnia 2018 r. – program stabilności na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

⁽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 179 z 25.5.2018, s. 1.⁽⁴⁾ Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.

- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono 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, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Łotwa jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2018 r. rząd planuje, że saldo nominalne pogorszy się – deficyt wyniesie 0,5 % PKB w 2017 r., 0,9 % PKB w latach 2018 i 2019, po czym poprawi się, osiągając poziom 0,4 % PKB w latach 2020 i 2021. Przewiduje się, że ścieżka ta będzie spójna ze średniookresowym celem budżetowym zakładającym deficyt strukturalny w wysokości 1 % PKB oraz odstępstwami dopuszczonymi na podstawie klauzuli dotyczącej reformy emerytalnej i reformy strukturalnej w sektorze ochrony zdrowia. Szacuje się⁽²⁾, że przeliczone saldo strukturalne pogorszy się z – 1,2 % PKB w 2017 r. do 1,7 % PKB w 2018 r., a następnie osiągnie poziom 1,5 % PKB w 2019 r. Zgodnie z programem stabilności na 2018 r. oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB stopniowo zmaleje z 40,1 % PKB w 2017 r. do 36 % PKB do 2021 r. W programie stabilności na 2018 r. prognozy dotyczące wzrostu PKB wydają się wyraźnie optymistyczne w odniesieniu do roku 2018 i wiarygodne w odniesieniu do roku 2019, w porównaniu z prognozą Komisji. Ryzyko zagrażające pozycji budżetowej wiąże się z optymistyczną prognozą dotyczącą dochodów, które zostaną uzyskane ze środków poprawiających przestrzeganie przepisów podatkowych.
- (7) W dniu 11 lipca 2017 r. Rada zaleciła Łotwie osiągnięcie w 2018 r. średniookresowego celu budżetowego, przy uwzględnieniu dopuszczalnych odstępstw związanych z wdrożeniem systemowej reformy emerytalnej i reform strukturalnych, w odniesieniu do których przyznano tymczasowe odstępstwo. Odpowiada to maksymalnej nominalnej stopie wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto⁽³⁾ wynoszącej 6,0 % w 2018 r., co oznaczałoby dopuszczalne pogorszenie salda strukturalnego o 0,3 % PKB. Prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia w 2018 r. od średniookresowego celu budżetowego. W świetle lepszych od oczekiwanych wyników budżetowych w 2017 r., ryzyko to może być mniejsze w 2018 r. Narzędzie oceny wiarygodności opierające się na prognozie Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje jednocześnie, że szacunki dotyczące luki produktowej Łotwy opracowane na podstawie powszechnie przyjętej metodyki są bardzo niepewne. Jeżeli ocena ta się potwierdzi, powyższe czynniki zostaną rozważone wiosną 2019 r. w ocenie ex post dotyczącej 2018 r.
- (8) W 2019 r. Łotwa powinna osiągnąć swój średniookresowy cel budżetowy przy uwzględnieniu dopuszczalnych odstępstw związanych z wdrożeniem reformy strukturalnej w sektorze opieki zdrowotnej przyznanych na lata 2017–2019. Odpowiada to maksymalnej stopie wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto wynoszącej 4,3 % w 2019 r., co oznaczałoby konieczność poprawy salda strukturalnego o 0,4 % PKB. Prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2019 r. oraz w latach 2018 i 2019 w ujęciu łącznym. W średnim i długim okresie Łotwa będzie się mierzyć z presją na wydatki w kilku obszarach, w szczególności związanych ze starzeniem się społeczeństwa.
- (9) Poziom nierówności dochodowych na Łotwie jest wysoki. Stosunek dochodów 20 % najbogatszych gospodarstw domowych do dochodów 20 % najuboższych gospodarstw domowych wyniósł w 2017 r. 6,3; wartość ta należała do najwyższych w Unii, redystrybucja przez system podatków i świadczeń jest bowiem stosunkowo niska. Łotewski system podatkowy został przekształcony. Progresywność podatku dochodowego od osób fizycznych stopniowo wzrosła, jednak klin podatkowy w przypadku nisko uposażonych nadal jest stosunkowo wysoki i zniechęca do podejmowania legalnego zatrudnienia. Reforma podatkowa ma jednak ograniczony wpływ, jeśli chodzi o przesunięcie opodatkowania na źródła wywierające mniej niekorzystny wpływ na wzrost gospodarczy oraz osiągnięcie założonego celu polityki, jakim jest zwiększenie udziału dochodów podatkowych w PKB. Niski udział dochodów podatkowych w PKB ogranicza zasoby służące zrównoważonemu świadczeniu usług publicznych i włączeniu społecznemu. W porównaniu z innymi państwami Unii niewykorzystany pozostaje potencjał dochodowy opodatkowania majątku i kapitału. Mimo pewnych postępów w zwalczaniu uchylania się od opodatkowania zapewnienie przestrzegania przepisów prawa podatkowego stanowi nadal poważne wyzwanie.

(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).

(2) Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, nieuwzględniającym środków jednorazowych i tymczasowych, ponownie przeliczone przez Komisję przy użyciu wspólnie uzgodnionej metodyki.

(3) Publiczne wydatki pierwotne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres 4 lat. Uwzględnia się dyskrejonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

- (10) Ze względu na słabości siatki bezpieczeństwa socjalnego wysoki odsetek ludności jest zagrożony ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Problemy w tym zakresie dotyczą minimalnych dochodów, rent i emerytur oraz włączenia społecznego niepełnosprawnych. Wskaźnik ubóstwa osób niepełnosprawnych i starszych w ostatnich latach wzrósł i należy do najwyższych w Unii. Reforma minimalnego dochodu, zapowiedziana w 2014 r., nie została wdrożona, co ma negatywne konsekwencje dla najuboższych gospodarstw domowych. Adekwatność świadczeń pomocy społecznej wzrosła jedynie nieznacznie i nadal jest niska. Emerytur minimalnych nie podniesiono od 2006 r. Odsetek osób dotkniętych poważną deprawacją mieszkaniową należy do najwyższych w Unii; brakuje lokali socjalnych.
- (11) Rynek pracy kurczy się ze względu na niekorzystny rozwój sytuacji demograficznej i emigrację. Niedostateczna podaż pracy ogranicza wzrost zatrudnienia, ale możliwości zatrudnienia różnią się w zależności od regionu i poziomu umiejętności. Osiągnięto postępy reformy programów nauczania w ramach kształcenia i szkolenia zawodowego, która ma na celu dostosowanie kształcenia do obecnie wymaganych umiejętności. Konieczne są jednak dalsze wysiłki, aby w pełni wdrożyć reformę i zwiększyć udział zarówno we wstępnym, jak i ustawicznym kształceniu i szkoleniu zawodowym. Rozpoczęło się wdrażanie nowego podejścia do uczenia się opartego na pracy z udziałem partnerów społecznych i przedsiębiorstw. Do programu zapisało się jednak niewiele uczniów. Liczba kształcących się osób dorosłych wzrosła jedynie nieznacznie, a zaangażowanie osób bezrobotnych w aktywne instrumenty rynku pracy jest niższe niż w większości państw członkowskich. Budzi to zaniepokojenie w kontekście wysokiej stopy bezrobocia wśród osób nisko wykwalifikowanych. W szerszej perspektywie wzmocnienie zdolności partnerów społecznych ma duże znaczenie dla wspierania ich zaangażowania.
- (12) Trwają reformy systemu ochrony zdrowia. Zwiększenie finansowania ochrony zdrowia powinno ograniczyć niektóre problemy związane z dostępem do służby zdrowia, wynikające z rocznych limitów świadczeń i długich kolejek. Wydatki publiczne na ochronę zdrowia wciąż są jednak znacznie niższe od średniej unijnej, a na wdrożenie wciąż oczekują środki zwiększające wydajność, w tym skuteczne działania profilaktyczne, optymalizacja sektora szpitali, wzmocnienie podstawowej opieki zdrowotnej i poprawa zarządzania jakością. Efekty zdrowotne są stosunkowo słabe. Zaniepokojenie wciąż budzi brak terminowego dostępu do przystępnej cenowo opieki zdrowotnej dla wszystkich. Wysokie dopłaty własne i podział świadczeń zdrowotnych na dwa koszyki (świadczenia „pełne” i „minimalne”) stwarzają ryzyko ograniczenia dostępu niektórych grup do ochrony zdrowia i pogorszenia efektów zdrowotnych.
- (13) Niedociągnięcia pod względem jakości regulacyjnej oraz niska wydajność i skuteczność administracji publicznej wywierają negatywny wpływ na otoczenie biznesowe. W 2017 r. rząd przyjął ambitny plan reform na rzecz uszczuplonego i bardziej profesjonalnego sektora publicznego, mający zwiększyć wydajność dzięki ograniczeniu liczby personelu i centralizacji działań wspierających, wzmocnieniu systemu wynagrodzeń opartych na wynikach i zwiększeniu przejrzystości. Plan ten obejmuje jednak jedynie administrację centralną, mimo że znaczący przyrost wydajności można również osiągnąć na szczeblu lokalnym. Przedsiębiorstwa państwowe, stanowiące znaczny odsetek gospodarki, są koordynowane na szczeblu rządowym. Chociaż przedsiębiorstwa należące do podsektora centralnego są objęte scentralizowanymi ramami ładu korporacyjnego, to porty i przedsiębiorstwa należące do samorządów terytorialnych nie zostały objęte tym mechanizmem.
- (14) Korupcja nadal negatywnie wpływa na otoczenie biznesu na Łotwie, a system zapobiegania konfliktom interesów pozostaje sztywny i sformalizowany. Opóźniające się prace ustawodawcze nad ochroną sygnalistów mają negatywny wpływ na rozliczalność i wydajność administracji publicznej. W ostatnich latach znacznie wzmocniono przepisy dotyczące procedury niewypłacalności, ograniczając możliwość nadużyć. Rada Sądownictwa zachęciła jednak do zbadania zarzutów dotyczących dawnych nadużyć w systemie niewypłacalności poprzez rewizję niektórych spraw. Zaleciła usprawnienie oceny kwalifikacji sędziów i przegląd dostępnych środków dyscyplinarnych.
- (15) Łotewskie banki obsługujące klientów nierezydentów są narażone na wysokie ryzyko udziału w praniu pieniędzy. Zagroza to integralności sektora finansowego Łotwy, może zaszkodzić jego reputacji oraz wpłynąć niekorzystnie na inwestycje i wzrost gospodarczy. W ostatnim czasie wzmocniono ramy przeciwdziałające praniu pieniędzy; aby osiągnąć trwałą poprawę, konieczne są jednak nieustanne wysiłki. Łotwa przyjęła niedawno ustawę mającą na celu znaczne ograniczenie narażenia łotewskiego sektora finansowego na ryzyko prania pieniędzy. Najważniejszymi elementami jest poprawa wymiany informacji między instytucjami finansowymi a organami ścigania oraz ograniczenie transakcji z firmami przykrywkami. Konieczne będzie monitorowanie efektów i skuteczności tej ustawy.
- (16) W ramach europejskiego semestru w 2018 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Łotwy, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2018 r., krajowy program reform na 2018 r., a także działania następcze podjęte

w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Łotwy w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej na Łotwie, ale także stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.

- (17) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2018 r., a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Łotwie podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Osiągnięcie w 2019 r. średniookresowego celu budżetowego, przy uwzględnieniu odstępstw związanych z wdrożeniem reform strukturalnych, w odniesieniu do których dopuszczono tymczasowe odchylenie. Ograniczenie opodatkowania osób o niskich dochodach przez przesunięcie go na inne źródła, w szczególności kapitał i majątek, oraz przez poprawę przestrzegania przepisów prawa podatkowego.
2. Zwiększenie adekwatności świadczeń w zakresie minimalnego dochodu, emerytur minimalnych oraz wsparcia dochodu dla niepełnosprawnych. Zwiększenie przydatności kształcenia i szkolenia zawodowego na rynku pracy oraz wspieranie podnoszenia kwalifikacji przez osoby o niskich umiejętnościach zawodowych i osoby poszukujące pracy. Poprawę dostępności, jakości i efektywności kosztowej systemu opieki zdrowotnej.
3. Zwiększenie wydajności sektora publicznego, w szczególności w przypadku samorządów terytorialnych i przedsiębiorstw państwowych. Zwiększenie rozliczalności administracji publicznej poprzez ochronę sygnalistów, zapobieganie konfliktom interesów i monitorowanie wyników trwającej oceny zakończonych postępowań upadłościowych.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

W imieniu Rady
H. LÖGER
Przewodniczący

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