

ZALECENIE RADY

z dnia 10 lipca 2012 r.

w sprawie krajowego programu reform Łotwy z 2012 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Łotwę programu konwergencji na lata 2012–2015

(2012/C 219/15)

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. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

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 dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej, która skupia się 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⁽²⁾, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. 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⁽³⁾ 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 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania⁽⁴⁾, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Łotwy jako jednego z państw członkowskich, dla których wymagane byłoby przeprowadzenie szczegółowej oceny sytuacji.

(5) W dniu 1 grudnia 2011 r. Rada przyjęła konkluzje, w których wezwała Komitet Ochrony Socjalnej, we współpracy z Komitetem Zatrudnienia i innymi komitetami, by przedstawił swoje stanowisko w sprawie działań zaleconych w ramach cyklu polityki strategii „Europa 2020”. Stanowisko to jest częścią opinii Komitetu Zatrudnienia.

(6) Łotwa spełniła w 2011 r. większość warunków dotyczących programu średnioterminowej pomocy finansowej na podstawie dyrektywy 2009/290/WE⁽⁵⁾. 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 średnioterminowej pomocy finansowej zakończył się w styczniu 2012 r. i Łotwa podlega teraz nadzorowi po zakończeniu programu. Nadzór ten stanowi integralną część istniejących procedur i mechanizmów nadzoru; jego celem jest ściśle 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.

(7) Parlament Europejski został należycie włączony w europejski semestr, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, i w dniu 15 lutego 2012 r. przyjął rezolucję w sprawie zatrudnienia i aspektów społecznych w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2012 r. oraz rezolucję w sprawie wkładu do rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2012 r.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Utrzymana na 2012 r. decyzją Rady 2012/238/UE z dnia 26 kwietnia 2012 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 119 z 4.5.2012, s. 47).

⁽³⁾ Dz.U. C 215 z 21.7.2011, s. 8.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 79 z 25.3.2009, s. 39.

- (8) W dniu 2 marca 2012 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji fiskalnej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada Europejska 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.
- (9) W dniu 2 marca 2012 r. Rada Europejska wezwała także państwa członkowskie uczestniczące w pakcie euro plus, by przedstawiły swoje zobowiązania w ramach tego paktu odpowiednio wcześniej, tak by mogły one zostać włączone do ich programów stabilności lub konwergencji oraz krajowych programów reform.
- (10) 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 jednocześnie ocenie.
- (11) Na podstawie oceny programu konwergencji zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że w 2012 r. scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych jest – w świetle najnowszych dostępnych informacji – ostrożny w 2012 r., a w 2013 r. – realistyczny. O ile prognozy makroekonomiczne na 2012 r. zawarte w scenariuszu programu konwergencji są bardzo zbliżone do prognoz służb 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 konwergencji strategii budżetowej jest korekta nadmiernego deficytu do 2012 r. oraz zbliżenie się do średniookresowego celu budżetowego do końca okresu objętego programem konwergencji. W programie konwergencji na lata 2012–2015 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 konwergencji 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⁽¹⁾ zakłada się, że do 2015 r. – końca okresu objętego programem konwergencji – 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 konwergencji 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 zmiany przepisów podatkowych z drugiej połowy 2012 r. przyjęte przez parlament w dniu 24 maja 2012 r., których nie odzwierciedlono jeszcze w scenariuszu programu konwergencji, ale o których powiadomiono w liście towarzyszącym złożeniu programu konwergencji, 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 spadnie do 38,9 % w 2015 r.
- (12) 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.
- (13) 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 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.
- (14) 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.

(1) 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.

- (15) Łotwa powinna wzmocnić i zreformować system pomocy społecznej oraz zmierzyć się z problemem jednej z najwyższych w Unii 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.
- (16) W 2011 r. 40 % ludności Łotwy było zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym, 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 obciążeniu podatkowego dla rodzin pracujących oraz zwiększeniu dostępu do rynku pracy. Niemniej jednak Łotwa przeznaczając 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.
- (17) 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 tych z innych państw członkowskich.
- (18) 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.
- (19) 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 zarządzanie – nieefektywne. Skutkiem niskiego poziomu współpracy między uniwersytetami, instytucjami 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 Unii.
- (20) 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 poniżej.
- (21) 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 poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru przedstawiono w zaleceniach 1 do 7 poniżej.
- (22) W świetle powyższej oceny Rada zbadała łotewski program konwergencji i jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

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 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.

⁽¹⁾ Przewidziana w art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

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 składowa 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 realizację środków i stosowanie zachęt do ograniczania kosztów energii oraz przenoszenia konsumpcji na produkty charakteryzujące się większą efektywnością energetyczną, w tym środki transportu, budynki i systemy grzewcze. Wspieranie konkurencji w zakresie głównych sieci energetycznych przy jednoczesnej poprawie łączności z innymi 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 10 lipca 2012 r.

W imieniu Rady
V. SHARLY
Przewodniczący