

## ZALECENIE RADY

z dnia 9 lipca 2013 r.

w sprawie krajowego programu reform Łotwy z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Łotwę programu konwergencji na lata 2012–2016

(2013/C 217/12)

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<sup>(1)</sup>, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

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 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji, by wprowadzić nową strategię na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowaną „Europa 2020”, która opiera się na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej i skupia się na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w zakresie 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<sup>(2)</sup>, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie tych zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.
- (3) W dniu 29 czerwca 2012 r. szefowie państw i rządów państw członkowskich przyjęli Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, nakreślający spójne ramy działania na poziomie krajowym, unijnym i w strefie euro z wykorzystaniem wszelkich możliwych dźwigni, instrumentów i obszarów polityki. Podjęli decyzje co do działań, które należy przedsięwziąć w państwach

członkowskich, wyrażając przy tym pełną gotowość do realizacji celów strategii „Europa 2020” i do wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.

- (4) W dniu 10 lipca 2012 r. Rada przyjęła zalecenie<sup>(3)</sup> w sprawie krajowego programu reform Łotwy na 2012 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Łotwę zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2012–2015.
- (5) W dniu 28 listopada 2012 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, inaugurując europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2013 r. Także w dniu 28 listopada 2012 r. przyjęła na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania<sup>(4)</sup>, w którym wśród państw członkowskich objętych szczegółową oceną sytuacji nie wskazała Łotwy.
- (6) Parlament Europejski został należycie włączony w europejski semestr zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97 i w dniu 7 lutego 2013 r. przyjął rezolucję w sprawie zatrudnienia i aspektów społecznych w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2013 r. oraz rezolucję w sprawie wkładu do rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2013 r.
- (7) W dniu 14 marca 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji budżetowej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Podkreśliła, że należy dążyć do zróżnicowanej, pro wzrostowej konsolidacji budżetowej, przywrócić gospodarce normalne warunki kredytowania, propagować wzrost i konkurencyjność, zając się problemem bezrobocia i społecznymi skutkami kryzysu oraz zmodernizować administrację państwową.
- (8) W dniu 29 kwietnia 2013 r. Łotwa przedłożyła program konwergencji obejmujący lata 2012–2016, a w dniu 2 maja 2013 r. – krajowy program reform na rok 2013. Aby uwzględnić powiązania między oboma programami, poddano je jednoczesnej ocenie.
- (9) Ocenivszy program konwergencji zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, Rada stwierdza, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych przedstawionych w programie jest wykonalny.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> Utrzymaną w mocy na rok 2013 decyzją Rady 2013/208/UE z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 118 z 30.4.2013, s. 21).<sup>(3)</sup> Dz.U. C 219 z 24.7.2012, s. 50.<sup>(4)</sup> Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

Oczekuje się, że w okresie objętym programem wzrost gospodarczy nieco zwolni do ok. 4 % rocznie, podczas gdy wzrosty cen powinny utrzymać się na umiarkowanym poziomie. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych spadł w 2012 r. znacznie poniżej 3 % PKB przewidzianych w Traktacie; w tym samym roku osiągnięto też średniookresowy cel budżetowy (MTO) - znacznie wcześniej, niż zakładano w programie konwergencji dla Łotwy na lata 2012–2015. W programie konwergencji potwierdza się poprzedni średniookresowy cel budżetowy na poziomie -0,5 %, który odpowiednio odzwierciedla cele paktu stabilności i wzrostu. Celem strategii budżetowej przedstawionej w programie konwergencji jest utrzymanie strukturalnej pozycji budżetowej (opartej na średniookresowym celu budżetowym) i ograniczenie jakichkolwiek odchyśleń do krańcowego wpływu reformy systemu emerytalnego. Reforma ta polega na stopniowym zwiększaniu tej części składek na ubezpieczenie społeczne, która wpływa do kapitałowego systemu emerytalnego. Będzie ona wdrażana w latach 2013, 2015 i 2016. Niemniej ogólna ocena, wykorzystująca przeliczone saldo strukturalne jako punkt odniesienia, w tym analiza wydatków nieuwzględniająca działań dyskrecjonalnych, sugeruje, że w 2013 r. saldo strukturalne będzie się różniło od MTO o 1,0 punkt procentowy PKB, tj. znacznie więcej, niż wyniesie krańcowy wpływ reformy systemu emerytalnego, a w 2014 r. – o kolejne 0,2 punktu procentowego. Dług publiczny powinien pozostać znacznie poniżej 60 % w całym okresie objętym programem, wzrastając z 40,7 % PKB w 2012 r. do 44,5 % w 2013 r. w wyniku akumulacji aktywów związanych ze spłatą długu, i zacząć obniżać się od 2014 r., gdy rozpoczną się spłaty, osiągając pod koniec okresu objętego programem poziom 34,6 %. W styczniu 2013 r. łotewski parlament przyjął ustawę o dyscyplinie budżetowej, która weszła w życie w marcu 2013 r. Jeżeli nowe przepisy zostaną skutecznie wdrożone, przyczynią się one do znacznego wzmocnienia ram budżetowych Łotwy, zapewniając skuteczny mechanizm ograniczania wzrostu wydatków w okresie dobrej koniunktury gospodarczej oraz stanowiąc podstawę dla wieloletnich ram budżetowych opartych na regułach fiskalnych.

(10) Łotwa obniżyła podatki związane z zatrudnieniem i w latach 2014–2015 planuje podjąć dalsze kroki. Klin podatkowy w odniesieniu do osób nisko uposażonych należy jednak nadal do najwyższych w Unii, co wskazuje na potrzebę odpowiedniego dostosowania polityki podatkowej tak, by zachęcała do zatrudniania pracowników nisko wykwalifikowanych. Ponadto przeniesienie punktu ciężkości z podatków związanych z zatrudnieniem na pobierane okresowo podatki od nieruchomości i od wykorzystania zasobów naturalnych i innych powinno poprawić saldo strukturalne. 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 poniżej średniej UE. Dalsze rozszerzenie bazy podatkowej na inne źródła podatków środowiskowych pomogłoby w osiągnięciu celów środowiskowych. Rząd nasilił zwalczanie gospodarki nieformalnej i działania te powinny być kontynuowane.

(11) Pokryzysowa korekta strukturalna była skuteczna, jednak wyraźnie widoczny cykl koniunktury-dekonunktury powoduje, że w przyszłości trzeba będzie za pomocą odpowiedniej polityki mikro- i makroostrożnościowej monitorować wzrost akcji kredytowej oraz stabilność bazy finansowania banków w związku z napływem depozytów zagranicznych.

(12) Łotwa podjęła szereg działań, by obniżyć wysokie bezrobocie długotrwałe i wysokie bezrobocie młodzieży. W porównaniu z rokiem 2012 zwiększono w roku 2013 finansowanie oraz zakres aktywnej polityki rynku pracy, a także wdraża się nowe środki, np. profilowanie bezrobotnych oraz lepszą pomoc w poszukiwaniu pracy. Pomimo tego bezrobocie długotrwałe i bezrobocie młodzieży jest wciąż wysokie, a aktywizacja bezrobotnych i świadczeniobiorców pozostaje na niskim poziomie, podobnie jak dostęp do usług socjalnych. Istnieje obawy, że kształcenie i szkolenie zawodowe nie zapewnią odpowiednich jakościowo umiejętności, ograniczona jest też dostępność dobrego szkolenia poprzez praktykę. Należy stworzyć wszechstronne poradnictwo zawodowe i dalej wdrażać reform kształcenia i szkolenia zawodowego, w tym podnosić jakość i dostępność uczenia się poprzez praktykę i przyuczania do zawodu.

(13) Wysoki odsetek ludności Łotwy (40 %) jest zagrożony ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, a wśród dzieci jest on nawet wyższy (43,6 %). Ogółem wskaźnik osób zagrożonych ubóstwem wzrósł nieznacznie w 2012 r., co sugeruje, że wzrost gospodarczy nie przekłada się bezpośrednio na spadek ubóstwa oraz że niezbędna jest odpowiednio ukierunkowana polityka. Łotwa podjęła szereg kroków, by ograniczyć ubóstwo bezrobotnych i dzieci. Podjęła jednak mniej działań bezpośrednich, by rozwiązać problemy systemu pomocy społecznej (jeżeli zwłaszcza chodzi o przejrzystość, adekwatność i zakres świadczeń), jak również niewystarczających środków aktywizacji świadczeniobiorców. Przez braki budżetowe Łotwa musiała obniżyć poziom minimalnego dochodu gwarantowanego oraz zlikwidować finansowanie tego świadczenia z budżetu państwa. Istnieje prawdopodobieństwo, że decyzje te pogłębią skrajne ubóstwo i zaostrzą różnice w dostępie do pomocy społecznej między samorządami lokalnymi, redukując jednocześnie zachęty ze strony rządu centralnego do inwestowania w rozwój polityki i kontrolę pomocy społecznej. Aby zapobiec pogorszeniu się sytuacji, należy monitorować skutki tych decyzji.

(14) Łotwa zaproponowała ambitną reformę, która powinna mieć znaczny pozytywny wpływ na jakość systemu szkolnictwa wyższego. Plany reform obejmują przegląd procesu akredytacji, rozdzielenie funkcji akademickich i zarządzających na uniwersytetach, opracowanie nowego modelu finansowania oraz konsolidację instytucji szkolnictwa wyższego. Plany te są jednak jeszcze na początkowym etapie i muszą zostać odpowiednio wdrożone, aby pokładane w nich oczekiwania się zrealizowały. Ponadto w 2013 r. dokonana zostanie ocena

skuteczności placówek naukowych oraz ich strategii rozwojowych. Ta istotna ocena powinna pomóc w kształtowaniu przyszłej reformy i finansowania placówek naukowych – z myślą o intensywniejszej działalności innowacyjnej.

(15) Łotwa zaproponowała działania polityczne ukierunkowane na oszczędności energii w głównych sektorach gospodarki. Przewiduje się, że w nadchodzących latach ponad 70 % oszczędności energii będzie pochodziło z budynków. Niemniej wdrażanie projektów w zakresie ocieplania budynków było powolne i liczba ukończonych projektów pozostaje niewielka w porównaniu z ogólną liczbą wysoce energochłonnych budynków. Sektor ten oferuje duże perspektywy zysków wydajności energetycznej: łotewskie gospodarstwa domowe były w roku 2010 najbardziej energochłonne w całej Unii. W 2012 r. Łotwa poczyniła postępy w otwieraniu swojego rynku energii elektrycznej na konkurencję i udział w rynkach regionalnych. Bezpośrednie podpisywanie umów z dostawcami energii elektrycznej jest w pełni wdrożone w sektorze biznesu oraz wprowadzone na zasadzie dobrowolności dla gospodarstw domowych. W czerwcu 2013 r. Łotwa ma dołączyć do giełdy energii elektrycznej Nord Pool Spot. Nie poczyniono jednak postępów w otwieraniu rynku gazu ziemnego, na którym dominuje uzależnienie od jednego źródła dostaw. Władze stoją również w obliczu trudnych negocjacji dotyczących własności instalacji służącej do magazynowania gazu ziemnego i zarządzania tą instalacją, co ma kluczowe znaczenie dla właściwego funkcjonowania regionalnego rynku gazu.

(16) Łotewski system sądowy cechują niedomogi w sądownictwie cywilnym. Łączy ono szereg niekorzystnych zjawisk: np. przewlekłość postępowań cywilnych i handlowych w sądach pierwszej instancji oraz niski wskaźnik zakończonych spraw, co prowadzi do zaległości w pracy sądów. Czas rozstrzygnięcia spraw jest szczególnie długi w przypadku postępowań upadłościowych. Wiele spraw nie kończy się w sądach pierwszej instancji, co powoduje opóźnienia na wszystkich poziomach, aż po Sąd Najwyższy. Ostatnio podjęto pozytywne działania, by podnieść sprawność i jakość systemu, ale na ocenę ich skutków jest zbyt wcześnie. Szczególnie ważne jest, by poświęcić odpowiednią uwagę polityce zarządzania kadrowego w sądownictwie. Do poprawy jakości sądownictwa mogłoby się przyczynić większe zaangażowanie Rady Sędziów, reorientacja funkcji kierowniczych w sądownictwie oraz liczba szkoleń dla sędziów. Pod koniec 2012 r. zaproponowano zmiany w prawie upadłościowym. Niemniej, dopiero okaże się, czy propozycje te wystarczą, aby kompleksowo zaradzić niedociągnięciom w przepisach. Zdiagnozowano na przykład problemy z praktycznym wdrażaniem przepisów, szczególnie jeżeli chodzi o rolę syndyków masy upadłościowej, ich obowiązki wobec sędziów oraz w odniesieniu do skutecznej likwidacji aktywów, jak również problemy dotyczące niewypłacalności osób fizycznych, które również należy rozwiązać.

(17) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę łotewskiej polityki gospodarczej. Oceniała krajowy program reform i program

konwergencji. Wzięła pod uwagę nie tylko ich wpływ na zrównoważenie polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej na Łotwie, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE – gdyż trzeba usprawnić całościowe zarządzanie gospodarcze w Unii dzięki zapewnieniu unijnego wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione w zaleceniach 1–7 poniżej.

(18) W świetle niniejszej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji, a jej opinia<sup>(1)</sup> znalazła odzwierciedlenie w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Łotwie podjęcie w latach 2013–2014 działań mających na celu:

1. Zoptymalizowanie strategii budżetowej, tak by odchylenia od MTO odzwierciedlały jedynie krańcowy wpływ reformy systemu emerytur. Obniżenie, w ramach tej strategii, opodatkowania osób o niskich dochodach dzięki przeniesieniu opodatkowania na takie źródła jak akcyza, pobierane okresowo podatki od nieruchomości lub podatki środowiskowe. Kontynuowanie starań o lepsze przestrzeganie przepisów podatkowych i zwalczanie szarej strefy. Dalsze usprawnianie ram budżetowych poprzez skuteczne wdrażanie ustawy o dyscyplinie budżetowej oraz wieloletniego planu budżetowego.
2. Dalsze korzystanie z polityki mikro- i makroostrożnościowej, aby zapobiec ewentualnemu ryzyku mogącemu wynikać ze wzrostu akcji kredytowej w przyszłości i z usług bankowych dla klientów niebędących rezydentami.
3. Zmniejszenie bezrobocia długotrwałego i bezrobocia młodzieży przez zwiększenie zasięgu i skuteczności aktywnej polityki rynku pracy i ukierunkowane usługi socjalne. Poprawę szans młodzieży na rynku pracy (np. dzięki gwarancji dla młodzieży), stworzenie wszechstronnego poradnictwa zawodowego, wdrożenie reform kształcenia i szkolenia zawodowego oraz poprawę jakości i dostępności przyuczania do zawodu.
4. Obniżenie wysokich wskaźników ubóstwa poprzez zreformowanie pomocy społecznej i poprawę jej zasięgu, poprawę adekwatności świadczeń i środków aktywizacji zawodowej dla osób otrzymujących świadczenia. Wzmocnienie mechanizmów realizacji w celu skutecznego obniżania ubóstwa wśród dzieci.
5. Wdrożenie zaplanowanych reform szkolnictwa wyższego: w szczególności stworzenie modelu finansowania nagradzającego jakość, zreformowanie systemu akredytacji, konsolidacja placówek i propagowanie umiędzynarodowienia.

<sup>(1)</sup> Na podstawie art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

Podjęcie dalszych, by zmodernizować placówki badawczych na podstawie bieżącej niezależnej oceny.

6. Dalszą poprawę efektywności energetycznej (szczególnie budynków mieszkalnych oraz lokalnych sieci ciepłowniczych), stworzenie zachęt do obniżania kosztów energetycznych i przenoszenie konsumpcji na produkty energooszczędne. Poprawę łączności z unijnymi sieciami energetycznymi oraz podjęcie działań mających na celu liberalizację rynku gazu ziemnego, w tym zapewnienie jasnych zasad dostępu osób trzecich do instalacji umożliwiających magazynowanie gazu.
7. Dokończenie zaległych reform mających poprawić skuteczność i jakość sądownictwa oraz zmniejszenie zaległości sądo-

wych i czasu trwania postępowań, w tym postępowań upadłościowych. Stworzenie wszechstronnej polityki kadrowej oraz podjęcie kroków pozwalających wdrożyć przepisów w zakresie mediacji i usprawnić system sądów arbitrażowych.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2013 r.

*W imieniu Rady*  
R. ŠADŽIUS  
*Przewodniczący*