

**ZALECENIE RADY****z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Łotwy na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Łotwę programu stabilności na 2017 r.**

(2017/C 261/13)

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<sup>(1)</sup>, 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 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011<sup>(2)</sup> Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Łotwy 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 w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 21 marca 2017 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”)<sup>(3)</sup>.
- (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 zaleceniach 1–2 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe za 2017 r. dotyczące Łotwy zostało opublikowane w dniu 22 lutego 2017 r. Zawiera ono ocenę postępów Łotwy w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., 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”.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> 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).<sup>(3)</sup> Dz.U. C 92 z 24.3.2017, s. 1.

- (4) W dniu 20 kwietnia 2017 r. Łotwa przedłożyła krajowy program reform na 2017 r. i program stabilności na 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je ocenie jednocześnie.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013<sup>(1)</sup> 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 szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność EFSI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Łotwa jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2017 r. rząd planuje pogorszenie salda nominalnego ze zrównoważonej pozycji w 2016 r. do deficytu w wysokości 0,8 % PKB w 2017 r. i 1,6 % PKB w 2018 r. w wyniku przeprowadzenia znaczącej reformy podatkowej. Następnie, w 2020 r., deficyt ma zmniejszyć się do 0,5 % PKB. W programie stabilności na 2017 r. szacuje się, że saldo strukturalne pogorszy się z 0,2 % PKB w 2016 r. do -1,7 % PKB w 2018 r., a następnie osiągnie poziom -0,8 % PKB w 2020 r. Ścieżka ta jest 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, że przeliczone<sup>(2)</sup> saldo strukturalne pogorszy się z -1,9 % PKB w 2017 r. do -2,3 % PKB w 2018 r., a następnie osiągnie poziom -0,2 % PKB w 2020 r. Zgodnie z programem stabilności na 2017 r. oczekuje się, że relacja długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w roku 2017 pozostanie na poziomie ok. 40 %. Prognozy programu dotyczące wzrostu PKB są zasadniczo zgodne z prognozą Komisji na 2017 r., lecz wydają się bardziej optymistyczne na 2018 r.
- (7) W dniu 12 lipca 2016 r. Rada zaleciła Łotwie, aby zapewniła w 2017 r. utrzymanie odstępstwa od średniookresowego celu budżetowego na poziomie dopuszczonym w związku z systemową reformą emerytalną oraz znaczącą reformą strukturalną w sektorze zdrowia. Przy uwzględnieniu tych odstępstw dopuszczalne byłoby pogorszenie salda strukturalnego w 2017 r. o maksymalnie 1,0 % PKB. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2017 r. Łotwa spełni ten wymóg w 2017 r. W 2018 r. Łotwa powinna osiągnąć swój średniookresowy cel budżetowy przy uwzględnieniu dopuszczalnych odstępstw związanych z wdrożeniem systemowej reformy emerytalnej przyznanych na 2016 r. oraz związanych z realizacją reformy strukturalnej przyznanych na 2017 r., jako że tymczasowe odstępstwa są przenoszone z roku na rok przez okres trzech lat. Według prognozy Komisji z wiosny 2017 r. jest to spójne z maksymalną nominalną stopą wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto<sup>(3)</sup>, która wyniesie 6,0 % w 2018 r., co odpowiada pogorszeniu salda strukturalnego w wysokości 0,3 % PKB. W przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki na Łotwie istnieje ryzyko wystąpienia znacznego odstępstwa od tego wymogu. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że w 2018 r. konieczne będą dodatkowe środki w celu spełnienia warunków paktu stabilności i wzrostu.
- (8) Poziom nierówności w dochodach na Łotwie jest wysoki. Stosunek dochodów 20 % najbogatszych gospodarstw domowych do dochodów 20 % najuboższych gospodarstw domowych wyniósł 6,5 w 2015 r.; wartość ta należała do najwyższych w Unii, mimo że w 2016 r. nieznacznie się obniżyła. Różnica w nierówności dochodów przed opodatkowaniem i odliczeniem transferów socjalnych oraz po opodatkowaniu i odliczeniu transferów socjalnych należy do najniższych w Unii. System podatkowy na Łotwie jest mniej progresywny niż w pozostałych państwach członkowskich, co przyczynia się do powstawania znaczących nierówności i ubóstwa pracujących. Klin podatkowy w przypadku nisko uposażonych należy do najwyższych w Unii, natomiast potencjał generowania dochodów z podatków, które mają mniej szkodliwy wpływ na wzrost gospodarczy, nie jest wykorzystywany w wystarczającym

<sup>(1)</sup> 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).

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

<sup>(3)</sup> Wydatki publiczne 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 trwale finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres 4 lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

stopniu. Niski udział dochodów podatkowych w PKB ogranicza zasoby służące zrównoważonemu świadczeniu usług publicznych. Mimo pewnych postępów w zwalczaniu uchylania się od opodatkowania zapewnienie przestrzegania przepisów prawa podatkowego nadal pozostaje poważnym wyzwaniem. W programie stabilności na 2017 r. zapowiedziano wdrożenie reformy podatkowej. Kluczowe środki obejmują zmniejszenie stawki podstawowej podatku dochodowego od osób fizycznych z 23 % do 20 % dla dochodów niższych od lub równych 45 000 EUR rocznie, podwyższenie kwoty wolnej od podatku uzależnionej od dochodów, wprowadzenie stawki 0 % podatku dochodowego od osób prawnych w odniesieniu do reinwestowanych zysków oraz ustalenie stawek podatku od dochodów kapitałowych na poziomie 20 %. W reformie uwzględnione zostało zalecenie dla Łotwy, jeśli chodzi o zmniejszenie klina podatkowego dla osób o niskich dochodach. 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.

- (9) Niedoskonałości podstawowych siatek bezpieczeństwa socjalnego prowadzą do wysokiego poziomu ubóstwa i nierówności, również w przypadku osób niepełnosprawnych i starszych. Wskaźnik ubóstwa osób niepełnosprawnych należy do najwyższych w Europie. Niska adekwatność świadczeń pomocy społecznej (która nie poprawiła się od 2009 r.) oraz poziomu emerytur nie zapewnia skutecznej ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Brak reformy minimalnego wynagrodzenia – którą zapowiedziano w 2014 r., lecz która nigdy nie weszła w życie – wywiera negatywne skutki na najuboższe gospodarstwa domowe, choć przygotowywane są plany średniookresowe dotyczące wsparcia osób o minimalnych dochodach.
- (10) Ze względu na zmniejszającą się liczbę ludności aktywnej zawodowo wzrost zatrudnienia był niewielki, natomiast bezrobocie spada w wolnym tempie. Perspektywy zatrudnienia są bardziej optymistyczne w ośrodkach aktywności gospodarczej i w przypadku wysoko wykwalifikowanych pracowników, natomiast bezrobocie częściej dotyka osób nisko wykwalifikowanych i mieszkających na obszarach wiejskich. W związku z tym zwiększenie kwalifikacji siły roboczej przyczyni się do rozwiązania tych problemów. Jednak mimo że wzrosła atrakcyjność kształcenia zawodowego, reforma programu nauczania mająca dostosować ofertę kształcenia do obecnie wymaganych umiejętności poczyniła jedynie nieznaczące postępy. Wprowadzono ramy regulacyjne dotyczące uczenia się opartego na pracy i zapewniono aktywny udział partnerów społecznych i przedsiębiorstw we wdrażaniu tych ram. Ponadto zaangażowanie osób bezrobotnych w aktywne instrumenty rynku pracy jest niższe niż w większości państw członkowskich, lecz wprowadzono warte kontynuacji środki mające poprawić tę sytuację. Udział w procesie uczenia się przez całe życie pozostaje na niskim poziomie.
- (11) Mimo iż władze łotewskie z powodzeniem rozpoczęły konieczne reformy systemu opieki zdrowotnej, dostęp do tego systemu jest ograniczony przez wysokie koszty, które ponoszą sami pacjenci, długie kolejki, niski poziom wydatków publicznych oraz nieskuteczną alokację usług. Wydatki publiczne podlegające kwotom prowadzą do opóźnień w leczeniu, a pacjenci muszą przez długi czas czekać na usługę lub opłacić ją z własnej kieszeni, co prowadzi do tego, że zapotrzebowanie części ludności na opiekę zdrowotną pozostaje niezaspokojone. Podjęto wstępne kroki w celu reformy systemu zapewniania jakości i należy kontynuować postępy, aby poprawić wyniki w zakresie obsługi pacjentów i zaspokojenia zapotrzebowania ludności na usługi medyczne. Odnotowano pewne postępy, jeśli chodzi o zwiększenie skuteczności systemu opieki zdrowotnej, lecz konieczne są dalsze usprawnienia sektora szpitali, poprawa dostępu do opieki ambulatoryjnej i podstawowej opieki zdrowotnej oraz bardziej skuteczne powiązanie między przydziałem środków budżetowych a jakością i kosztem usług.
- (12) Władze łotewskie zazwyczaj systematycznie stosują procedury udzielania zamówień publicznych do zakupów w sektorze opieki zdrowotnej, ale można osiągnąć dalszy przyrost wydajności przez systematyczne stosowanie procedury elektronicznych zamówień publicznych i centralnego systemu zakupów, dzięki czemu wydatki publiczne będą bardziej przejrzyste i wydajne.
- (13) Niedociągnięcia pod względem jakości regulacyjnej i niska wydajność i skuteczność administracji publicznej wywierają negatywny wpływ na otoczenie biznesowe. W 2016 r. rząd przedstawił 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 jedynie administrację centralną, lecz znaczący przyrost wydajności można również osiągnąć na szczeblu lokalnym.
- (14) Korupcja nadal negatywnie wpływa na otoczenie biznesu na Łotwie, a system zapobiegania konfliktom interesów pozostaje sztywny i sformalizowany oraz nie przewiduje wystarczającej weryfikacji. Mimo że reforma systemu upadłości została w dużej mierze zrealizowana, należy nadal monitorować jej skuteczne wprowadzenie w życie, aby rozwiązać kwestię ograniczonej liczby przypadków restrukturyzacji i niskiej stopy odzyskiwania mienia.

- (15) W ostatnich trzech latach przeprowadzono szeroko zakrojone reformy szkolnictwa wyższego i sektora badań publicznych, aby skonsolidować instytuty badawcze i zwiększyć jakość i znaczenie wyników ich działalności. Zarządzanie publicznym finansowaniem badań na Łotwie i jego struktura organizacyjna pozostają jednak nieefektywne, a poszczególne działania w zakresie finansowania są rozproszone między różne instytucje. Nieefektywne finansowanie badań publicznych prowadzi do bardzo słabych wyników działalności naukowej, braku wykwalifikowanych zasobów ludzkich zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, oraz niskiego poziomu współpracy między podmiotami publicznymi i prywatnymi. Intensywność działań na rzecz badań i rozwoju w sektorze przedsiębiorstw na Łotwie należy do najniższych w UE.
- (16) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Łotwy, którą to analizę opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2017 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 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 fiskalnej i społeczno-gospodarczej na Łotwie, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez zapewnienie na poziomie unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (17) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2017 r., a jej opinia<sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zamieszczonym poniżej zaleceniu 1.

NINIEJSZYM ZALECA Łotwie podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

1. Realizację polityki fiskalnej zgodnie z wymogami funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, co oznacza osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego w 2018 r. przy uwzględnieniu dopuszczalnych odstępstw związanych z wdrożeniem systemowej reformy emerytalnej i reform strukturalnych, w odniesieniu do których przyznano tymczasowe odstępstwo. Ograniczenie opodatkowania osób o niskich dochodach przez przesunięcie go na inne źródła, które mają mniej niekorzystny wpływ na wzrost gospodarczy, oraz przez poprawę przestrzegania przepisów prawa podatkowego.
2. Poprawę adekwatności siatki bezpieczeństwa socjalnego i zwiększenie umiejętności siły roboczej przez przyspieszenie reformy programów nauczania w kształceniu zawodowym. Zwiększenie efektywności kosztowej opieki zdrowotnej oraz ułatwienie dostępu do niej, w tym przez ograniczenie płatności z kieszeni pacjenta i długiego czasu oczekiwania na świadczenia medyczne.
3. Zwiększenie skuteczności i rozliczalności w sektorze publicznym, w szczególności przez uproszczenie procedur administracyjnych i wzmocnienie systemu zapobiegania konfliktom interesów, w tym w przypadku syndyków masy upadłości.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 lipca 2017 r.

W imieniu Rady

T. TÖNISTE

Przewodniczący

---

<sup>(1)</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.