



Bruxelles, 5.6.2019.  
COM(2019) 514 final

Preporuka za

**PREPORUKU VIJEĆA**

**o Nacionalnom programu reformi Latvije za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o  
Programu stabilnosti Latvije za 2019.**

Preporuka za

## **PREPORUKU VIJEĆA**

### **o Nacionalnom programu reformi Latvije za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Latvije za 2019.**

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika<sup>1</sup>, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

- (1) Komisija je 21. studenoga 2018. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak Europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika za 2019. Posebnu je pozornost posvetila europskom stupu socijalnih prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017. Prioritete Godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 21. ožujka 2019. Komisija je 21. studenoga 2018. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojemu se Latvija navodi kao jedna od država članica za koju nije potrebno provesti detaljno preispitivanje. Istog je dana Komisija donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, koju je Europsko vijeće potvrdilo 21. ožujka 2019. Vijeće je 9. travnja 2019. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja („Preporuka za europodručje”).
- (2) Kao država članica čija je valuta euro te s obzirom na blisku međusobnu povezanost ekonomija u ekonomskoj i monetarnoj uniji, Latvija bi trebala osigurati punu i pravodobnu provedbu Preporuke za europodručje, koja je navedena u preporukama od 1. do 4. u nastavku. Konkretno, usmjeravanjem investicijske politike na određena područja i mjerama za poboljšane vještina odgovorit će se na prvu preporuku za

---

<sup>1</sup> SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

europodručje o povećanju produktivnosti u cilju ponovne uspostave ravnoteže u europodručju, dok će se poreznim mjerama odgovoriti na treću preporuku za europodručje o funkcioniranju tržišta rada.

- (3) Izvješće za Latviju<sup>2</sup> za 2019. objavljeno je 27. veljače 2019. U izvješću je ocijenjen napredak Latvije u smislu preporuka za Latviju koje je Vijeće donijelo 13. srpnja 2018., mjera poduzetih nakon preporuka donesenih prethodnih godina te napredak Latvije u ostvarenju njezinih nacionalnih ciljeva strategije Europa 2020.
- (4) Latvija je 15. travnja 2019. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2019., a 17. travnja 2019. svoj Program stabilnosti za 2019. Kako bi se uzela u obzir njihova povezanost, oba su programa ocijenjena istodobno.
- (5) Pri izradi programa za korištenje sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014.–2020. relevantne preporuke za Latviju uzete su u obzir. Kako je predviđeno člankom 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća<sup>3</sup>, ako je potrebno poduprijeti provedbu relevantnih preporuka Vijeća, Komisija od države članice može zatražiti da preispita i izmijeni svoj sporazum o partnerstvu i relevantne programe. Komisija je primjenu te odredbe detaljno objasnila u smjernicama o primjeni mjera kojima se učinkovitost europskih strukturnih i investicijskih fondova povezuje s dobrim gospodarskim upravljanjem<sup>4</sup>.
- (6) Na Latviju se trenutačno primjenjuje preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu. Vlada u Programu stabilnosti za 2019. planira poboljšanje ukupnog salda s deficita od 1,0 % BDP-a u 2018. na deficit od 0,5 % BDP-a u 2019. i 0,4 % BDP-a u 2020. i 2021.<sup>5</sup> Na temelju ponovno izračunanog strukturnog salda<sup>6</sup> planira se da će se srednjoročni proračunski cilj, tj. strukturni deficit od 1 % BDP-a, ostvariti u 2019., uzimajući u obzir odstupanje povezano s provedbom strukturnih reformi za koje je odobreno privremeno odstupanje. Prema Programu stabilnosti za 2019. očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u do 2022. smanjiti na 33,1 % BDP-a. Projekcije rasta BDP-a iz Programa stabilnosti za 2019. čine se vjerojatne. Rizici za stanje proračuna uravnoteženi su.
- (7) Vijeće je 13. srpnja 2018. preporučilo Latviji da ostvari svoj srednjoročni proračunski cilj u 2019., uzimajući u obzir mogućnost odstupanja koja se odnosi na provedbu strukturnih reformi, za što je odobreno privremeno odstupanje. To je u skladu s najvećom stopom nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda<sup>7</sup> od 4,8 % u 2019., što odgovara poboljšanju strukturnog salda za 0,2 % BDP-a. Na temelju

---

<sup>2</sup> SWD(2019) 1013 final.

<sup>3</sup> Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

<sup>4</sup> COM(2014) 494 final.

<sup>5</sup>

<sup>6</sup> Ciklički prilagođen saldo bez jednokratnih i privremenih mjera koji je Komisija ponovno izračunala primjenom zajednički dogovorene metodologije.

<sup>7</sup> Neto primarni državni rashodi sastoje se od ukupnih državnih rashoda bez rashoda za kamate, rashoda za programe Unije koji su u cijelosti usklađeni s prihodima iz fondova Unije i nediskrecijskih promjena u rashodima za naknade za nezaposlenost. Nacionalno financirane bruto investicije u fiksni kapital izgladuju se za četverogodišnje razdoblje. Uračunane su diskrecijske mjere na prihodovnoj strani ili povećanja prihoda propisana zakonom, dok se jednokratne mjere na prihodovnoj i rashodovnoj strani poništavaju.

proljetne prognoze Komisije za 2019. očekuje se da će Latvija u 2019. biti blizu svojeg srednjoročnog proračunskog cilja, uzimajući u obzir mogućnost odstupanja koja se odnosi na provedbu strukturnih reformi, za što je odobreno privremeno odstupanje. Stoga sadašnja ocjena upućuje na rizik od određenog odstupanja u 2019. Istovremeno predviđena stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda zasad upućuje na rizik od značajnog odstupanja od zahtjeva u 2019. Ako se u budućim ocjenama više ne bude predviđalo da će strukturni saldo biti blizu ostvarenja srednjoročnog proračunskog cilja, uzimajući u obzir mogućnost odstupanja koja se odnosi na provedbu strukturnih reformi, za što je odobreno privremeno odstupanje, pri ukupnoj ocjeni morat će uzeti u obzir mogućnost odstupanja od zahtjeva.

- (8) Imajući u vidu predviđeni jaz outputa Latvije koji iznosi 1,3 %, stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda u 2020. ne bi smjela premašiti 3,5 %, što odgovara strukturnoj prilagodbi od 0,5 % BDP-a u skladu sa zajednički dogovorenom matricom zahtjeva iz Pakta o stabilnosti i rastu. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2019. ne bude li promjene u politikama, očekuje se da će Latvija u 2020. biti blizu ostvarenja svojeg srednjoročnog proračunskog cilja. Stoga sadašnja ocjena upućuje na rizik od određenog odstupanja u 2020. Istovremeno predviđena stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda zasad upućuje na rizik od značajnog odstupanja od zahtjeva u 2020. Ako se u budućim ocjenama više ne bude predviđalo da će strukturni saldo biti blizu ostvarenja srednjoročnog proračunskog cilja, pri ukupnoj ocjeni morat će se uzeti u obzir mogućnost odstupanja od zahtjeva. Općenito, Vijeće smatra da bi Latvija od 2019. trebala biti spremna poduzeti dodatne mjere kako bi se poštovale odredbe Pakta o stabilnosti i rastu.
- (9) Udio poreznih prihoda u domaćem bruto proizvodu Latvije nizak je u odnosu na prosjek Unije i u izvjesnoj mjeri ograničava pružanje javnih usluga, posebno zdravstvene zaštite, i socijalnu uključenost. Stope poreza na kapital i imovinu uglavnom su preniske, a zamrzavanje vrijednosti za izračun poreza na zemljište i imovinu još će dodatno smanjiti prihode od tih poreza. Istovremeno je porezno opterećenje rada u odnosu na prosjek EU-a i dalje veliko za osobe s niskim dohotkom, unatoč smanjenju. Prema više različitih procjena čini se da je udio sive ekonomije posljednjih godina u padu. Ipak, udio neprijavljene gospodarske aktivnosti viši je u Latviji nego u ostalim baltičkim državama. Konkretno, prijavljivanje plaća u manjem iznosu (isplate plaće „na ruke”), posebno u sektoru građevinarstva, znatno pridonosi sivoj ekonomiji.
- (10) Nakon zatvaranja treće najveće latvijske banke zbog optužbi o pranju novca, Latvija je postrojila propise o korisnicima nerezidentima. Zbog toga su se depoziti nerezidenata, koji su glavni izvor rizika od pranja novca u Latviji, znatno smanjili od svibnja 2018., no problemi u vezi sa suzbijanjem pranja novca i dalje su prisutni. Nadalje, Latvija je izradila detaljan akcijski plan za poboljšanje svoje strategije za sprečavanje pranja novca i suzbijanje financiranja terorizma. Glavni prioriteti navedeni u akcijskom planu uključuju povećanje nadzora temeljenog na riziku, osiguravanje potrebnih ljudskih resursa za nadzorna tijela i osiguravanje učinkovite razmjene informacija i suradnje istražnih tijela i suradnje s privatnim sektorom. Jednom kad se mjere donesu, potrebno je osigurati da se učinkovito provode. Naposljetku, potrebno je povećati i kapacitet tijela kaznenog progona i pravosudnih tijela.
- (11) Latvija se suočava s problemima pri ostvarivanju više načela socijalne zaštite i uključenosti europskog stupa socijalnih prava. Nejednakost dohotka u Latviji je visoka i zanemariv je učinak preraspodjele kroz sustav poreznih olakšica. Primjerenost socijalnih naknada i dalje je niska, a učinak socijalnih transfera na smanjenje

siromaštva i nejednakosti ograničen. Rizik od siromaštva relativno je visok među osobama starije dobi i osobama s invaliditetom i u porastu je jer naknade ne prate rast plaća. Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti za osobe starije dobi iznosila je 49 % u 2018. (prosjeak Europske unije: 18,2 % u 2017.), a za osobe s invaliditetom 40,7 % u 2017. (prosjeak Europske unije:

29,3 % u 2017.). Naknade države za socijalnu sigurnost za osobe s invaliditetom i minimalne starosne mirovine nisu revidirane od 2006. Reforma razine minimalnog dohotka najavljena je 2014., ali nije provedena, što negativno utječe na najsiromašnija kućanstva. Pristup dugotrajnoj skrbi i dalje nije zadovoljavajući. Stoga su potrebna ulaganja za rješavanje problema socijalne isključenosti, uključujući hranu i materijalnu pomoć za najpotrebitije. Osim toga, potrebna su ulaganja, među ostalim u infrastrukturu, kako bi se poboljšao pristup skrbi o djeci, dugotrajnoj skrbi, zaposlenosti i drugim socijalnim uslugama, te omogućila integracija zdravstvenih i socijalnih usluga, uključujući prijelaz s institucijske skrbi na skrb u zajednici. Udio osoba koje žive u vrlo skromnim stambenim uvjetima među najvišima je u Europi (15,2 % naspram 4,0 % prosjeka u EU-u u 2017.), a socijalnih stanova je malo. Potrebna su ulaganja za poboljšanje pružanja usluga pristupačnog stanovanja.

- (12) Iako su ukupne stope zaposlenosti visoke i rastu, na stopu zaposlenosti izraženu brojem osoba negativno utječu nepovoljna demografska kretanja i iseljavanje. Osim toga, zaposlenost se razlikuje ovisno o regijama i razini vještina. Osobe starije dobi zastarjelih vještina susreću se s većim poteškoćama. Niska razina digitalnih vještina radne snage ograničava upotrebu digitalnih tehnologija u poduzećima te potencijal za inovacije. Sudjelovanje odraslih u obrazovanju i uključenost nezaposlenih u aktivne mjere tržišta rada niži su od prosjeka Europske unije.
- (13) Obrazovni sustav suočava se s izazovom istovremene konsolidacije resursa i poboljšanja kvalitete i učinkovitosti. Latvijski obrazovni sustav ima dobre rezultate u smislu obrazovnih postignuća, no pristup kvalitetnom obrazovanju i dalje ovisi o mjestu stanovanja i vrsti škole. Kurikularna reforma strukovnog obrazovanja i osposobljavanja kojoj je cilj usklađivanje sa zahtjevima za novim vještinama napreduje, a strukovno školsko okruženje znatno se poboljšalo. Međutim, privlačnost strukovnog obrazovanja i dalje je niska, a stope upisa i stopa zaposlenosti mladih sa stečenim strukovnim obrazovanjem ispod su prosjeka Europske unije.
- (14) Ponuda vještina jedno je od glavnih područja u kojima je potražnja za ulaganjima i dalje znatna. Usklađena ulaganja, uključujući u infrastrukturu, potrebna su kako bi se poboljšala kvaliteta, učinkovitost i relevantnost obrazovanja i osposobljavanja za tržište rada te promicalo cjeloživotno učenje, pogotovo fleksibilne mogućnosti za stjecanje dodatnih vještina i prekvalifikaciju. Ulaganja su potrebna i za poboljšanje pristupa zapošljavanju, uključujući za bolje informiranje i obuhvat mjera aktivne politike tržišta rada, povećanje sposobnosti radne snage za rad kao i sektorsku i regionalnu mobilnost radnika. U širem kontekstu jačanje kapaciteta socijalnih partnera važno je za promicanje pravednih radnih uvjeta i ostvarivanje europskog stupa socijalnih prava.
- (15) Niska javna potrošnja za zdravstvenu zaštitu i nezdrave navike glavni su razlozi za slabe zdravstvene ishode stanovništva Latvije. Nedavnim povećanjem financijskih sredstava za zdravstvenu zaštitu uklonjene su neke prepreke pristupu zdravstvenoj zaštiti povezane s godišnjim ograničenjima opsega usluga i dugim listama čekanja. Međutim, javno financiranje sektora zdravstvene zaštite još je daleko ispod prosjeka Europske unije. Pravovremen i jednak pristup zdravstvenoj zaštiti za sve ograničen je.

To je uzrok velikog broja samoprijavljenih nezadovoljenih potreba za zaštitom zbog visokih neposrednih plaćanja, posebno u ranjivim skupinama, kao i nejednakih mogućnosti. Reforme za poticanje učinkovitosti i kvalitete zdravstvene zaštite napreduju, ali su još u ranoj fazi te bi ih trebalo ubrzati, uključujući učinkovite mjere prevencije, racionalizaciju bolničkog sektora, jačanje primarne zaštite i usmjeravanje pozornosti na upravljanje kvalitetom. Osim toga, Latvija se suočava s manjkom radne snage u zdravstvu, posebno manjkom medicinskih sestara, što otežava pružanje javne zdravstvene zaštite i predstavlja rizik za uspjeh zdravstvenih reformi. Ako podjela usluga zdravstvene zaštite na dva paketa („potpuni” i „minimalni”) stupi na snagu, to bi moglo dodatno ograničiti pravedan pristup zdravstvenoj zaštiti i posljedica bi mogli biti negativni zdravstveni ishodi. Odgovarajuća ulaganja u zdravstvenu zaštitu, uključujući u infrastrukturu, potrebna su kako bi se povećala dostupnost, cjenovna pristupačnost i kvaliteta zdravstvene zaštite u cilju poboljšanja zdravstvenog statusa stanovništva i zdravijeg i duljeg radnog vijeka.

- (16) Latvija malo ulaže u istraživanje i razvoj i zamjetan je nedostatak ulaganja u inovacije. U Latviji je udio rashoda za istraživanje i razvoj u 2017. bio među najnižima u Europskoj uniji, a tijekom posljednjeg desetljeća uglavnom se nije mijenjao. Osim toga, u financiranju istraživanja gotovo se u potpunosti oslanja na sredstva iz fondova Europske unije. Zbog toga je Latvija umjeren inovator s nekim dobrim stranama, kao što su infrastruktura za informacijske i komunikacijske tehnologije, no po rezultatima zaostaje kad je riječ o ljudskim resursima, suradnji javnog i privatnog sektora i ulaganjima u intelektualno vlasništvo.
- (17) Znatno je nedostatak ulaganja kojima bi se riješio problem regionalnih razlika. Prisutne su i znatne ekonomske razlike između Rige i ostalih dijelova Latvije. Dok se Latvija kao cjelina približava rezultatima Europske unije, razlika u ekonomskim rezultatima između glavnog grada i ostalih regija nije se smanjila još od pristupanja Europskoj uniji. Konkurentnost i kvaliteta javnih usluga u različitim latvijskim regijama znatno se razlikuju i utječu na njihovu privlačnost. Potrebe za ulaganjima trebale bi stoga riješiti problem znatnih regionalnih razlika u mobilnosti i digitalnoj infrastrukturi, posebno u dobroj prometnoj povezanosti. Nedostatna povezanost u transeuropskoj prometnoj mreži i s perifernim i graničnim regijama i dalje je vrlo istaknuta i ima negativan učinak na ekonomske aktivnosti i izvoz Latvije. Ulaganja su nedostatna i za dovršetak projekta Rail Baltica i ključnih projekata infrastrukture za električnu energiju, a koji su dio Plana za interkonekciju baltičkog energetskog tržišta. Osim toga, ulaganja u učinkovitost resursa potrebna su i kako bi se ubrzala energetska tranzicija Latvije. Potrebno je uložiti više napora u poboljšanje opće energetske učinkovitosti, posebno u stambenom i prometnom sektoru.
- (18) Nedavno doneseni Zakon o zviždačima pozitivan je pomak, a latvijsko tijelo za borbu protiv korupcije nedavno je uspješno razotkrilo nekoliko istaknutih slučajeva korupcije. Ipak, i dalje se smatra da na donošenje odluka vlade utječu interesi i da je postupak nabave izložen korupciji zbog nedostatka transparentnosti, posebno u općinama i poduzećima u državnom i općinskom vlasništvu. Zakonodavne izmjene odredbi o sukobu interesa mogle bi prouzročiti zlouporabe. Nedavno donesenim Etički kodeksom nisu obuhvaćene osobe koje su politički imenovane.
- (19) Javne usluge nisu prilagođene starenju i smanjenju broja stanovništva. Smanjenje broja stanovništva i urbanizacija razlog su nedovoljne upotrebe infrastrukture i javnih usluga u ruralnim područjima. U području javne uprave, obrazovanja i usluga zdravstvene zaštite potrebne su strategije za očuvanje pristupa kvalitetnim uslugama u sve slabije naseljenim područjima, dok istodobno treba osigurati veću učinkovitost.

Nedavno je najavljena opća reforma administrativno-teritorijalnog ustroja koja bi se trebala provesti do prosinca 2021. Pravovremena provedba te reforme mogla bi pridonijeti jačanju odgovornosti i učinkovitosti javnog sektora, posebno s obzirom na operativni program za financijska sredstva Europske unije koji će se odobriti do 2020.

- (20) Izradom programa za korištenje sredstava iz fondova EU-a u razdoblju 2021.–2027. mogli bi se ukloniti neki nedostaci utvrđeni u preporukama, osobito u područjima iz Priloga D Izvješću za Latviju<sup>8</sup>. To bi Latviji omogućilo da na najbolji način iskoristi ta sredstva u određenim sektorima, vodeći računa o regionalnim razlikama. Jačanje administrativnih kapaciteta države za upravljanje tim sredstvima važan je čimbenik uspješnosti takvog ulaganja.
- (21) Komisija je u okviru Europskog semestra 2019. provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Latvije i objavila je u Izvješću za Latviju za 2019. Ocijenila je i Program stabilnosti za 2019. i Nacionalni program reformi za 2019. te mjere poduzete nakon preporuka upućenih Latviji prethodnih godina. Komisija je u obzir uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Latviji nego i njihovu usklađenost s pravilima i smjernicama Unije jer je potrebno unaprijediti opće gospodarsko upravljanje u Uniji na način da se s razine Unije pridonosi budućim nacionalnim odlukama.
- (22) Uzimajući u obzir tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program stabilnosti za 2019. i njegovo je mišljenje<sup>9</sup> posebno navedeno u preporuci 1. u nastavku.

PREPORUČUJE da Latvija u 2019. i 2020. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Osigurati da stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda u 2020. ne premaši 3,5 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 0,5 % BDP-a. Smanjiti porez za osobe s niskim dohotkom njegovim preusmjeravanjem na druge izvore, posebice kapital i imovinu, i poboljšanjem porezne discipline. Osigurati učinkovit nadzor i provedbu okvira za sprečavanje pranja novca.
2. Riješiti problem socijalne isključenosti prvenstveno poboljšanjem primjerenosti minimalnog dohotka, minimalne starosne mirovine i potpore za minimalni dohodak za osobe s invaliditetom. Povećati kvalitetu i učinkovitost obrazovanja i osposobljavanja, posebno niskokvalificiranih radnika i tražitelja zaposlenja, među ostalim povećanjem njihova sudjelovanja u strukovnom obrazovanju i osposobljavanju te obrazovanju odraslih. Poboljšati dostupnost, kvalitetu i isplativost sustava zdravstvene zaštite.
3. Usmjeriti investicijsku politiku na inovacije, pružanje usluga pristupačnog stanovanja, promet i posebno njegovu održivost, učinkovitost resursa i energetske učinkovitost, energetske interkonekcije te digitalnu infrastrukturu, vodeći računa o regionalnim razlikama.

---

<sup>8</sup> SWD(2019) 1013 final.

<sup>9</sup> U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97.

4. Poboľšati odgovornost i ućinkovitost javnog sektora, posebno kada je rijeć o tijelima lokalne uprave i poduzećima u državnom i općinskom vlasništvu i odredbama o sukobu interesa.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće  
Predsjednik*