



Bruselj, 5.6.2019
COM(2019) 514 final

Priporočilo za

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Latvije za leto 2019 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Latvije za leto 2019

Priporočilo za

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Latvije za leto 2019 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Latvije za leto 2019

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik¹ ter zlasti člena 5(2) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Komisija je 21. novembra 2018 sprejela letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2019. Pri tem je ustrezno upoštevala evropski steber socialnih pravic, ki so ga 17. novembra 2017 razglasili Evropski parlament, Svet in Komisija. Evropski svet je 21. marca 2019 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 21. novembra 2018 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem Latvije ni opredelila kot ene od držav članic, za katere bo opravljen poglobljen pregled. Komisija je istega dne sprejela tudi Priporočilo za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja, ki ga je Evropski svet potrdil 21. marca 2019. Svet je Priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja sprejel 9. aprila 2019 (v nadaljnjem besedilu: priporočilo za euroobmočje).
- (2) Latvija bi morala kot država članica, katere valuta je euro, in zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev v ekonomski in monetarni uniji zagotoviti, da v celoti in pravočasno izvede priporočilo za euroobmočje, kot je izraženo v priporočilih od 1 do 4 spodaj. Zlasti osredotočenje ekonomske politike v zvezi z naložbami na določena

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

področja in ukrepi za izboljšanje znanj in spretnosti bodo prispevali k obravnavi prvega priporočila za euroobmočje, kar zadeva izboljšanje produktivnosti za ponovno uravnoteženje euroobmočja, davčni ukrepi pa bodo prispevali k obravnavi tretjega priporočila za euroobmočje, kar zadeva delovanje trga dela.

- (3) Poročilo o državi za Latvijo² za leto 2019 je bilo objavljeno 27. februarja 2019. V njem so bili ocenjeni napredek Latvije pri izvajanju nanjo naslovljenih priporočil, ki jih je Svet sprejel 13. julija 2018, nadaljnje ukrepanje po priporočilih, sprejetih v prejšnjih letih, in napredek pri doseganju njenih nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020.
- (4) Latvija je 15. aprila 2019 predložila nacionalni reformni program za leto 2019, 17. aprila 2019 pa program stabilnosti za leto 2019. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.
- (5) Ustrezna priporočila za posamezne države so bila obravnavana pri načrtovanju programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov (v nadaljnjem besedilu: skladi ESI) za obdobje 2014–2020. Kot je določeno v členu 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta³, lahko Komisija od države članice zahteva, da pregleda svoj partnerski sporazum in ustrezne programe ter predlaga njihove spremembe, kadar je to potrebno za podporo izvajanju ustreznih priporočil Sveta. Komisija je zagotovila dodatne podrobnosti o tem, kako bo uporabila to določbo, v smernicah o uporabi ukrepov za povezovanje uspešnosti skladov ESI z dobrim gospodarskim upravljanjem⁴.
- (6) Za Latvijo trenutno velja preventivni del Pakta za stabilnost in rast. Vlada v programu stabilnosti za leto 2019 načrtuje izboljšanje nominalnega salda s primanjkljaja v višini 1,0 % BDP v letu 2018 na primanjkljaj v višini 0,5 % BDP v letu 2019 ter v višini 0,4 % BDP v letih 2020 in 2021⁵. Ob upoštevanju odstopanj, povezanih z izvajanjem strukturnih reform, za katere je odobren začasni odklon, naj bi bil na podlagi preračunanega strukturnega salda⁶ srednjeročni proračunski cilj, določen kot primanjkljaj v višini 1 % BDP v strukturnem smislu, dosežen leta 2019. V skladu s programom stabilnosti za leto 2019 naj bi se javni dolg kot odstotek BDP do leta 2022 zmanjšal na 33,1 % BDP. Projekcije rasti BDP iz programa stabilnosti za leto 2019 se zdijo verjetne. Tveganja v zvezi s proračunskim stanjem so uravnotežena.
- (7) Svet je 13. julija 2018 Latviji priporočil, naj v letu 2019 doseže svoj srednjeročni proračunski cilj ob upoštevanju odstopanj, povezanih z izvajanjem strukturnih reform, za katere je odobren začasni odklon. To je skladno z najvišjo nominalno stopnjo rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov⁷ v višini 4,8 % v letu 2019, kar ustreza

² SWD(2019) 1013 final.

³ Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 347, 20.12.2013, str. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵

⁶ Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov, ki ga je Komisija preračunala z uporabo skupno dogovorjene metodologije.

⁷ Neto primarne javnofinančne odhodke sestavljajo vsi javnofinančni odhodki brez odhodkov za obresti, odhodkov za programe Unije, v celoti izravnanih s prihodki iz skladov Unije, in nediskrecijskih sprememb pri odhodkih za denarna nadomestila za brezposelnost. Nacionalno financirane bruto investicije v osnovna sredstva so zglajene na obdobje štirih let. Diskrecijski ukrepi na strani prihodkov

izboljšanju strukturnega salda za 0,2 % BDP. Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2019 naj bi bila Latvija ob upoštevanju odstopanj, povezanih z izvajanjem strukturnih reform, za katere je odobren začasni odklon, blizu srednjeročnega proračunskega cilja. Zato sedanja ocena kaže na tveganje določenega odklona v letu 2019. Hkrati naj bi napovedana nominalna stopnja rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov trenutno kazala na tveganje znatnega odklona od zahteve v letu 2019. Če predvideni strukturni saldo ne bo več blizu srednjeročnemu proračunskemu cilju, bi bilo treba ob upoštevanju odstopanj, povezanih z izvajanjem strukturnih reform, za katere je odobren začasni odklon, v prihodnjih ocenah opraviti celovito oceno, ki bi upoštevala možen odklon od zahteve.

- (8) V letu 2020, ko naj bi proizvodna vrzel Latvije predvidoma znašala 1,3 %, nominalna stopnja rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov ne bi smela preseči 3,5 %, kar je v skladu s strukturno prilagoditvijo v višini 0,5 % BDP, kot izhaja iz skupno dogovorjene prilagoditvene matrike zahtev v okviru Pakta za stabilnost in rast. Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2019 naj bi bila Latvija ob predpostavki nespremenjenih politik blizu srednjeročnega proračunskega cilja. Zato sedanja ocena kaže na tveganje določenega odklona v letu 2020. Hkrati naj bi napovedana nominalna stopnja rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov trenutno kazala na tveganje znatnega odklona od zahteve v letu 2020. Če predvideni strukturni saldo ne bo več blizu srednjeročnemu proračunskemu cilju, bi bilo treba v prihodnjih ocenah opraviti celovito oceno, ki bi upoštevala možen odklon od zahteve. Svet na splošno meni, da mora biti Latvija v pripravljenosti, da od leta 2019 dalje sprejme dodatne ukrepe za uskladitev z določbami Pakta za stabilnost in rast.
- (9) Davčni prihodki kot delež bruto domačega proizvoda Latvije so nizki v primerjavi s povprečjem Unije in do določene mere omejujejo zagotavljanje javnih storitev, zlasti zdravstvenega varstva in socialne vključenosti. Kapital in premoženje sta relativno prenzko obdavčena, zamrznitev vrednosti, ki se uporablja za izračun davkov na zemljišča in nepremičnine, pa bo dodatno zmanjšala njihove prihodke. Čeprav se je davčna obremenitev dela zmanjšala, je glede na povprečje Evropske unije še vedno visoka za zaposlene z nizkimi dohodki. Na podlagi različnih ocen se zdi, da se je delež sive ekonomije v zadnjih letih zmanjšal. Kljub temu je delež gospodarskih aktivnosti, ki niso v celoti prijavljene, v Latviji večji kot v drugih baltskih državah. Zlasti plače, ki niso v celoti prijavljene (t. i. plače v kuverti), zlasti v gradbenem sektorju, predstavljajo velik delež sive ekonomije.
- (10) Latvija je po zaprtju svoje tretje največje banke zaradi domnevnega pranja denarja zaostrila predpise v zvezi z nerezidenčnimi strankami. Zato so se bančne vloge nerezidentov, ki so glavni vir tveganja pranja denarja v Latviji, od maja 2018 znatno zmanjšale, vendar izzivi v zvezi z bojem proti pranju denarja ostajajo. Poleg tega je Latvija predložila podroben akcijski načrt za izboljšanje svoje strategije za preprečevanje pranja denarja in boja proti financiranju terorizma. Glavne prednostne naloge iz akcijskega načrta vključujejo okrepitev nadzora na podlagi tveganj, zagotavljanje potrebnih človeških virov za nadzorne organe in zagotavljanje učinkovite izmenjave informacij ter sodelovanja med preiskovalnimi organi in zasebnim sektorjem. Po sprejetju teh ukrepov bi bilo treba spremljati, ali se učinkovito izvajajo. Povečati je treba tudi zmogljivost organov za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj ter pravosodnih organov.

ali zakonsko določena povečanja prihodkov so vračunani. Enkratni ukrepi na strani prihodkov in na strani odhodkov so pobotani.

- (11) Latvija se sooča z izzivi pri uresničevanju več načel evropskega stebra socialnih pravic v zvezi s socialno zaščito in vključevanjem. Dohodkovna neenakost v Latviji je visoka, saj je porazdelitev prek sistema davčnih olajšav nizka. Ustreznost socialnih prejemkov ostaja nizka, učinek socialnih transferjev na revščino in na zmanjševanje neenakosti pa je omejen. Tveganje revščine med starejšimi in invalidi je sorazmerno veliko in narašča, ker socialni prejemki ne sledijo rasti plač. Stopnja tveganja revščine ali socialne izključenosti za starejše je v letu 2018 znašala 49,0 % (povprečje EU za leto 2017 je 18,2 %), za invalide v letu 2017 pa 42,5 % (povprečje EU za leto 2017 je 29,3 %). Državni socialni prejemki za invalide in najnižje starostne pokojnine niso bile revidirani od leta 2006. Reforma ravni minimalnega dohodka, napovedana leta 2014, ni bila izvedena, kar negativno vpliva na najrevnejša gospodinjstva. Tudi dostop do dolgotrajne oskrbe je še vedno slab. Zato so potrebne naložbe za odpravo socialne izključenosti, vključno s pomočjo v hrani in materialno pomočjo najbolj ogroženim. Poleg tega so potrebne naložbe, vključno v infrastrukturo, za izboljšanje dostopa do storitev otroškega varstva, dolgotrajne oskrbe, zaposlovanja in drugih socialnih storitev ter za omogočanje združevanja zdravstvenih in socialnih storitev, vključno s prehodom z institucionalne na skupnostno oskrbo. Delež ljudi, ki so izpostavljeni resni stanovanjski prikrajšanosti, je med najvišjimi v Evropi (15,2 % v primerjavi s 4,0 % za leto 2017 v Evropski uniji), socialnih stanovanj pa primanjkuje. Za izboljšanje ponudbe cenovno dostopnih stanovanj so potrebne naložbe.
- (12) Čeprav je na splošno stopnja zaposlenosti visoka in se povečuje, pa na število zaposlenih negativno vplivajo neugodne demografske spremembe in izseljevanje. Poleg tega se zaposlenost razlikuje med regijami in glede na raven znanj in spretnosti. Starejše osebe z zastarelimi znanji in spretnostmi se soočajo z več težavami. Nizka raven digitalnih znanj in spretnosti med delovno silo omejuje uporabo digitalnih tehnologij v podjetjih in potencial za inovacije. Udeležba odraslih v izobraževanju in vključevanje brezposelnih v aktivne ukrepe trga dela sta nižja od povprečja Evropske unije.
- (13) Izobraževalni sistem se sooča z izzivom, kako konsolidirati vire in hkrati izboljšati kakovost ter učinkovitost. Čeprav je izobraževalni sistem v Latviji uspešen v smislu učnih dosežkov, pa je dostop do kakovostnega izobraževanja še vedno odvisen od kraja prebivališča in vrste šole. Reforma učnih načrtov v poklicnem izobraževanju in usposabljanju je dosegla napredek pri usklajevanju izobraževalnega sistema z novimi zahtevami glede znanj in spretnosti, znatno pa se je izboljšalo tudi okolje v poklicnih šolah. Vendar je privlačnost še vedno nizka, stopnja vpisa in stopnja zaposlenosti novih diplomantov pa sta pod povprečjem Evropske unije.
- (14) Zagotavljanje znanj in spretnosti je eno od glavnih področij, na katerih je potreba po naložbah še vedno velika. Potrebne so ustrezne naložbe, tudi v infrastrukturo, za izboljšanje kakovosti, učinkovitosti in ustreznosti izobraževanja in usposabljanja za trg dela ter spodbujanje vseživljenjskega učenja, zlasti prožnih možnosti za izpopolnjevanje in preusposabljanje. Naložbe so potrebne tudi za izboljšanje dostopa do zaposlitve, med drugim za povečanje ozaveščenosti o aktivnih politikah trga dela in njihovega dosega, za večjo učinkovitost delovne sile, pa tudi za sektorsko in regionalno mobilnost delovne sile. V širšem okviru je krepitev zmogljivosti socialnih partnerjev pomembna za spodbujanje poštenih delovnih pogojev in uresničevanje evropskega stebra socialnih pravic.
- (15) Glavni razlogi za slabe rezultate na področju zdravja prebivalstva so nizka javna poraba za zdravstveno varstvo in izbira nezdravega življenjskega sloga. Nedavno povečano financiranje zdravstva odpravlja nekatere omejitve dostopa, povezane z

letnimi omejitvami storitev in dolgimi čakalnimi vrstami. Kljub temu javno financiranje zdravstvenega varstva ostaja precej pod povprečjem Evropske unije. Pravočasen in enakopraven dostop do zdravstvenega varstva je omejen. To povzroča velike neizpolnjene potrebe po negi (po lastnem poročanju) zaradi visokih samoplačniških izdatkov, zlasti za ranljive skupine, ter neenake možnosti. Reforme za povečanje učinkovitosti in kakovosti zdravstvenega varstva napredujejo, vendar so v začetni fazi in bi jih bilo treba pospešiti, vključno z učinkovitimi preventivnimi ukrepi, racionalizacijo sektorja bolnišnic, krepitvijo osnovnega zdravstvenega varstva in prizadevanji za upravljanje kakovosti. Poleg tega se Latvija sooča s pomanjkanjem delovne sile v zdravstvu, zlasti medicinskih sester, kar ovira zagotavljanje javnega zdravstvenega varstva in pomeni tveganje za uspeh zdravstvenih reform. Če bo razdelitev zdravstvenih storitev v dve skupini („celovite“ in „minimalne“ storitve) začela veljati, lahko dodatno omeji pravičen dostop do zdravstvenega varstva in privede do neželenih rezultatov na področju zdravja. Potrebne so ustrezne naložbe v zdravstveno varstvo, vključno v infrastrukturo, za povečanje dostopnosti, cenovne dostopnosti in kakovosti zdravstvenega varstva, da se izboljša zdravstveno stanje prebivalstva ter zagotovi bolj zdravo in daljše delovno življenje prebivalstva.

- (16) Latvija malo vlaga v raziskave in razvoj, zato je njena naložbena vrzel na področju inovacij velika. Leta 2017 je bil delež Latvije pri izdatkih za raziskave in razvoj med najnižjimi v Evropski uniji in je bil v zadnjem desetletju precej stabilen. Poleg tega so sredstva za raziskave skoraj v celoti odvisna od skladov Evropske unije. Zato je Latvija zmerna inovatorica z nekaterimi velikimi prednostmi, kot so njena informacijska, komunikacijska in tehnološka infrastruktura, vendar njena uspešnost zaostaja pri človeških virih, sodelovanju med javnim in zasebnim sektorjem ter pri naložbah v intelektualno lastnino.
- (17) Velike naložbene vrzeli so še vedno prisotne na področju odpravljanja regionalnih razlik. Še vedno obstajajo velike gospodarske razlike med riško regijo in drugimi regijami v Latviji. Čeprav se Latvija kot celota povezuje z Evropsko unijo, se vrzel v gospodarski uspešnosti med regijo glavnega mesta in drugimi regijami ni zmanjšala, odkar je Latvija pristopila k Evropski uniji. Konkurenčnost in kakovost javnih storitev med posameznimi latvijskimi regijami se zelo razlikujejo, kar vpliva na njihovo ozemeljsko privlačnost. Načrtovane naložbe bi zato morale odpravljati velike regionalne razlike v mobilnosti in digitalni infrastrukturi, zlasti pri dostopovnih povezavah. Vrzeli v povezljivosti v vseevropsko prometno omrežje ter z obrobni in obmejnimi regijami so še vedno zelo izrazite, kar negativno vpliva na gospodarsko aktivnost in izvoz Latvije. Obstajajo tudi naložbene vrzeli za dokončanje projekta Rail Baltica in ključnih projektov infrastrukture za električno energijo, ki so del načrta povezovanja baltskega energetskega trga. Poleg tega so potrebne tudi naložbe v učinkovito rabo virov, da se pospeši energetski prehod Latvije. Potrebna so večja prizadevanja za izboljšanje splošne energijske učinkovitosti, zlasti v stanovanjskem in prometnem sektorju.
- (18) Pozitiven korak je tudi nedavno sprejetje zakona o prijavljanju nepravilnosti, s katerim je protikorupcijski organ države nedavno dobil zagon in na podlagi katerega je odkril številne odmevne primere korupcije. Kljub temu naj bi na sprejemanje odločitev vlade še vedno vplivalo favoriziranje, postopki javnega naročanja pa naj bi bili zaradi pomanjkanja preglednosti dovzetni za korupcijo, zlasti v občinah in podjetjih v državni in občinski lasti. Zakonodajne spremembe ureditve o navzkrižju interesov lahko privedejo do zlorab. Nedavno sprejeti etični kodeks ne zajema politično imenovanih oseb.

- (19) Javne storitve niso bile prilagojene upadajočemu in starajočemu se prebivalstvu. Zaradi upadanja števila prebivalcev in urbanizacije so infrastruktura in javne službe na podeželskih območjih premalo izkoriščene. V javni upravi, izobraževanju in zdravstvenih storitvah so potrebne strategije za ohranitev dostopa do kakovostnih storitev na redko poseljenih in propadajočih območjih, hkrati pa je treba zagotoviti večjo učinkovitost. Nedavno je bila napovedana splošna upravna ozemeljska reforma, ki naj bi se izvedla do decembra 2021. Pravočasno izvajanje te reforme bi lahko prispevalo k povečanju odgovornosti in učinkovitosti javnega sektorja, še zlasti glede na operativni program za sredstva Evropske unije, ki ga je treba odobriti do leta 2020.
- (20) Načrtovanje programov skladov EU za obdobje 2021–2027 bi lahko prispevalo k odpravi nekaterih vrzeli, opredeljenih v priporočilih, zlasti na področjih iz Priloge D k poročilu o državi⁸. To bi Latviji omogočilo, da ob upoštevanju regionalnih razlik ta sredstva kar najbolje uporabi za opredeljene sektorje. Krepitev upravnih zmogljivosti države za upravljanje teh skladov je pomemben dejavnik za uspeh teh naložb.
- (21) V okviru evropskega semestra 2019 je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Latvije in jo objavila v poročilu o državi za leto 2019. Prav tako je ocenila program stabilnosti za leto 2019, nacionalni reformni program za leto 2019 in ukrepanje po priporočilih, ki jih je Latvija prejela v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno ekonomsko upravljanje Unije z vključitvijo prispevka na ravni Unije v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialnoekonomsko politiko v Latviji, ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami Unije.
- (22) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil program stabilnosti za leto 2019, njegovo mnenje⁹ pa je izraženo zlasti v priporočilu 1 spodaj –

PRIPOROČA, da Latvija v letih 2019 in 2020 ukrepa tako, da:

1. Zagotovi, da nominalna stopnja rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov v letu 2020 ne bo preseгла 3,5 %, kar ustreza letni strukturni prilagoditvi v višini 0,5 % BDP. Zniža obdavčitev oseb z nizkimi dohodki s preusmeritvijo obdavčitve na druge vire, zlasti kapital in premoženje, ter z izboljšanjem izpolnjevanja davčnih obveznosti. Zagotovi učinkovit nadzor in izvrševanje okvira za preprečevanje pranja denarja.
2. Obravnava socialno izključenost, zlasti z izboljšanjem ustreznosti socialne pomoči za osebe pod pragom minimalnega dohodka, minimalnih starostnih pokojnin in dohodkovne podpore za invalide. Poveča kakovost in učinkovitost izobraževanja in usposabljanja, zlasti za nizko usposobljene delavce in iskalce zaposlitve, vključno z okrepitevijo udeležbe v poklicnem izobraževanju in usposabljanju ter izobraževanju odraslih. Poveča dostopnost, kakovost in stroškovno učinkovitost zdravstvenega sistema.
3. Ekonomsko politiko na področju naložb osredotoči na inovacije, zagotavljanje cenovno dostopnih stanovanj, promet, zlasti na njegovo trajnost, učinkovito rabo virov in energijsko učinkovitost, energetske povezave in digitalno infrastrukturo, pri tem pa upošteva regionalne razlike.

⁸ SWD(2019) 1013 final.

⁹ V skladu s členom 5(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.

4. Okrepi odgovornost in učinkovitost javnega sektorja, zlasti v zvezi z lokalnimi organi, podjetji v državni lasti in občinskimi podjetji ter ureditvijo glede navzkrižja interesov.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*