



Брюксел, 29.5.2013
COM(2013) 364 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Латвия за 2013 г.

и за представяне на становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Латвия за периода 2012—2016 г.

{SWD(2013) 364 final}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Латвия за 2013 г.

и за представяне на становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Латвия за периода 2012—2016 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики¹, и по-специално член 9, параграф 2 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия²,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент³,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

след консултация с Икономическия и финансов комитет,

като има предвид, че:

- (1) На 26 март 2010 г. Европейският съвет постигна съгласие по предложението на Комисията да се започне изпълнението на нова стратегия за растеж и работни места — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическата политика, съсредоточена върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала за устойчив растеж и конкурентоспособността на Европа.
- (2) На 13 юли 2010 г. въз основа на предложенията на Комисията Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическите политики на държавите членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоките за политиките на държавите членки по заетостта⁴, като заедно двата акта представляват т. нар. „интегрирани насоки“. Държавите членки бяха приканени да се съобразят с интегрираните насоки при провеждането на националната си икономическа политика и политика по заетостта.

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² COM(2013) 364 final

³ P7_TA(2013)0052 и P7_TA(2013)0053.

⁴ Решение 2013/208/ЕС на Съвета от 22 април 2013 г.

- (3) На 29 юни 2012 г. държавните и правителствените ръководители взеха решение относно Пакт за растеж и работни места, с който се предоставя съгласувана рамка за действие на равнището на отделните държави, ЕС и еврозоната, като се използват всички възможни лостове, инструменти и политики. Те взеха решение относно действията, които да бъдат предприети на равнище държави членки, като изразиха пълната си ангажираност с постигането на целите на стратегията „Европа 2020“ и с изпълнението на специфичните за държавите препоръки.
- (4) На 6 юли 2012 г. Съветът прие препоръка относно националната програма за реформи на Латвия за 2012 г. и даде становището си относно актуализираната програма за конвергенция на Латвия за периода 2011—2015 г.
- (5) На 28 ноември 2012 г. Комисията прие годишния обзор на растежа⁵, с което постави началото на европейския семестър за координиране на икономическата политика. На 28 ноември 2012 г. въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията прие също така Доклада за механизма за предупреждение⁶, в който не беше посочено, че Латвия ще бъде една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед
- (6) На 14 март 2013 г. Европейският съвет одобри приоритетите за осигуряването на финансова стабилност, бюджетна консолидация и действия за подпомагане на растежа. Той подчертава необходимостта от провеждане на диференцирана и благоприятстваща растежа бюджетна консолидация, възстановяване на нормалните условия за отпускане на заеми за икономиката, насърчаване на растежа и конкурентоспособността, справяне с безработицата и социалните последици от кризата и модернизирване на публичната администрация.
- (7) На 29 април 2013 г. Латвия представи своята актуализирана програма за конвергенция, която обхваща периода 2012—2016 г., а на 2 май 2013 г. своята национална програма за реформи за 2013 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (8) Въз основа на извършената в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета оценка на актуализираната програма за конвергенция за 2013 г. Съветът е на мнение, че макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози на програмата изглежда реалистичен. През програмния период се очаква темпът на икономически растеж да се забави в известна степен и да достигне 4 % на година, докато увеличението на цените се предвижда да остане умерено. През 2012 г. дефицитът на сектор „Държавно управление“ намалю до размер доста под 3 % от БВП и през същата година средносрочната цел беше постигната значително по-рано от предвиденото в предишната програма. В програмата се потвърждава предишната средносрочна цел от -0,5 %, която отразява правилно целите на пакта. Изтъкнатата в програмата цел за бюджетната стратегия е да бъде запазена структурната бюджетна позиция, която се основава на средносрочната цел, като всяко едно отклонение е ограничено до допълнителното въздействие на реформата на пенсионната система; тази реформа води до постепенно увеличаване на дела на осигурителните вноски, който е пренасочен към капиталова пенсионна система, и ще бъде изпълнена през 2013, 2015 и 2016 г. Въпреки това предвид общата оценка, при която като референция е използван преизчислен структурно салдо, включително анализ на разходите без да се отчетат дискреционните мерки, се оказва, че през 2013 г.

⁵ COM(2012) 750 final

⁶ COM(2012) 751 final

структурното салдо ще се отклони от средносрочната цел с 1,0 процентни пункта от БВП, т.е. значително повече от допълнителното въздействие на реформата на пенсионната система, а през 2014 г. с още 0,2 процентни пункта. Дефицитът на сектор „Държавно управление“ ще продължи да бъде значително под 60 % през целия програмен период, като ще нарасне от 40,7 % от БВП през 2012 г. на 44,5 % през 2013 г., тъй като сектор „Държавно управление“ натрупва активи за изплащане на дълга, а от 2014 г. нататък намалява, тъй като плащанията ще бъдат извършени, и ще достигне 34,6 % в края на програмния период. Законът за фискалната дисциплина беше приет от латвийския парламент през януари 2013 г. и влезе в сила през март 2013 г. Ако бъде прилаган ефективно новият закон ще укрепи значително фискалната рамка в Латвия, като предостави ефективен механизъм за ограничаване на растежа на разходите при благоприятна икономическа конюнктура, и като послужи за база за основано на правила многогодишно бюджетиране.

- (9) Латвия намали данъчното облагане на труда и планира да предприеме допълнителни стъпки в това отношение през 2014 и 2015 г. Данъчната ставка за ниско платените работници обаче е все още една от най-високите в ЕС, което показва необходимост от подходящо калибриране на данъчната политика с цел стимулиране на заетостта на нискоквалифицираните лица. Освен това изместването на данъчното облагане от труда към постоянно данъчно облагане на недвижимата собственост и данъчно облагане на използването на природни и други ресурси следва да подобри структурното салдо. Екологичните данъци остават относително слабо развити и са силно доминирани от данъчното облагане на горивата, докато облагането на други енергийни източници, замърсяването и използването на природните ресурси е под средната стойност за ЕС. За постигането на екологични цели е подходящо допълнително разширяване на данъчната основа за включване на други източници на данъчното облагане, свързано с околната среда. Правителството активизира усилията за борба с неформалната икономика, като тези усилия трябва да продължат.
- (10) Докато структурното подобряване след кризата беше успешно, опитът от ясно изразения цикъл на бърз растеж изисква мониторинг на нарастването на кредитите и на стабилността на базата за финансиране на банките, свързана с входящите чуждестранни депозити посредством подходящи пруденциални политики на микро- и макро равнище.
- (11) Латвия предприе някои стъпки за справяне с високите нива на дългосрочната и младежката безработица. Финансирането и обхвата на активните политики по заетостта нараснаха през 2013 г. в сравнение с 2012 г. и бяха разработени нови мерки включително профилиране на безработните лица и подобряване на помощта за търсене на работа. Независимо от това дългосрочната и младежката безработица са все още високи, активизирането на безработните лица и получаващите обезщетения за безработица е ниско, а достъпът до социални услуги е ограничен. Съществуват опасения, че професионалното образование и обучение не успяват да предоставят на работната сила умения с подходящо качество, а наличието на качествено обучение в работна среда е ограничено. Необходимо е създаване на цялостна професионална ориентация и непрекъснато прилагане на реформите в областта на професионалното образование и обучение, включително подобряване на качеството и достъпността до професионално обучение и стажове.

- (12) Голяма част от латвийското население е изложена на риск от бедност или социално изключване (40 %), а при децата процентът е дори още по-висок (43,6 %). Като цяло степента на изложеност на риск от бедност се е увеличила слабо през 2012 г., което предполага, че растежът не означава автоматично намаляване на бедността, и ето защо са необходими целенасочени политики. Латвия предприе някои стъпки за справяне с бедността на безработните лица и на децата. Въпреки това нямаше достатъчно преки действия за справяне с проблемите на системата за социално подпомагане, по-специално по отношение на прозрачността, адекватността и обхвата на обезщетенията, както и недостатъчни мерки за активизиране на получателите на обезщетения. Липсата на фискално пространство накара Латвия да намали нивото на гарантирания минимален доход (ГМД) и да премахне финансирането от държавния бюджет на ГМД. Тези решения вероятно ще утежнят крайната бедност и ще засилят съществуващото неравенство по отношение на достъпа на местните органи до социално подпомагане, като в същото време ще доведат до намаляване на стимулите на централното правителство за инвестиране в разработването на политики и за контрол в областта на социалното подпомагане. Важно е да се направи мониторинг на отражението на тези решения, за да се предотврати влошаване на ситуацията.
- (13) Латвия предложи амбициозна реформа, която може да се очаква, че ще окаже значително положително въздействие върху качеството на нейната образователна система. Плановите за реформа обхващат целия процес на акредитация, разделяне на академичните и управленските функции на университетите, разработването на нов финансов модел, както и консолидиране на институциите на висшето образование. Въпреки това плановите са все още на много ранен етап и трябва да бъдат правилно приложени, за да се гарантира, че ще се сбъдне предвижданото положително въздействие. Освен това през 2013 г. ще бъде извършена оценка на ефективността на научните институции и техните стратегии за развитие. Тази важна оценка следва да подпомогне бъдещата реформа и финансиране на научни институции в подкрепа на нарасналата новаторска дейност в Латвия.
- (14) Латвия представи мерки на политиката за икономия на енергия в основните сектори на икономиката. Очаква се, че през следващите години повече от 70 % от генерираните икономии на енергия да бъдат осъществени в строителния сектор. Изпълнението на проекти за изолация на жилища обаче е бавно, а броят на приключилите проекти остава относително нисък в сравнение с броя на сградите с голяма загуба на енергия. Потенциалът за повишаване на ефективността в тази област е значителен, тъй като през 2010 г. енергийната интензивност на латвийските домакинства беше най-високата в ЕС. През 2012 г. Латвия отбеляза напредък в отварянето на електроенергийния пазар за конкуренцията и участието в регионални пазари. Прякото договаряне с доставчиците на електроенергия се прилага изцяло за бизнес сектора и се въвежда на доброволен принцип за домакинствата. Латвия следва да се присъедини към борсата за електроенергия Nord Pool Spot през юни 2013 г. Въпреки това няма напредък по отношение на отварянето на пазара на природен газ, а зависимостта от един-единствен източник преобладава. Властите са изправени също така пред трудни преговори относно собствеността и управлението на газохранилище, което е от голямо значение за правилното функциониране на регионалния пазар за газ.

- (15) Латвийската съдебна система се характеризира с недостатъци в областта на гражданското правосъдие. В тази област са налице няколко неблагоприятни фактори като продължителни процедури за разрешаване на граждански и търговски дела на първа инстанция и малък брой приключени дела, което води до наличието на много висящи съдебни дела. Необходимото време за разглеждане на висящите дела („disposition time“) е особено дълго по отношение на производства по несъстоятелност. Освен това много дела не се решават на първа инстанция, което води до забавяния на всички равнища до Върховния съд. Неотдавна бяха предприети положителни стъпки за подобряване на ефективността и качеството на системата, но все още е много рано, за да се оцени тяхното въздействие. Изключително важно е да се отдели достатъчно внимание на политиките за управление на човешките ресурси в съдебната власт. Засиленото участие на Съдебния съвет, преосмислянето на ролята на ръководни длъжности в съдебната система и повече обучения на съдии могат да допринесат за по-висококачествена съдебна система. В края на 2012 г. бяха предложени изменения в Закона за обявяване в несъстоятелност. Въпреки това обхватът на измененията е ограничен и не спомага за преодоляване на слабостите на закона по един цялостен начин. Например бяха набелязани проблеми във връзка с практическото прилагане на законодателството, по-специално по отношение на ролята на синдиките, техните отговорности по отношение на съдиите и ефективното осребряване на активите, както и въпроси, свързани с личната неплатежоспособност, които също трябва да бъдат взети под внимание.
- (16) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Латвия. Тя направи оценка на програмата за конвергенция и на националната програма за реформи. Взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Латвия, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на ЕС предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на равнище ЕС към бъдещите решения на държавите членки. Препоръките ѝ в рамките на европейския семестър са изразени в препоръки (1)—(6) по-долу.
- (17) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за конвергенция на Латвия, като становището му⁷ е изразено по-специално в препоръка 1) по-долу,

ПРЕПОРЪЧВА на Латвия да предприеме следните действия в периода 2013—2014 г.:

1. Да укрепи бюджетната стратегия, за да гарантира, че отклонението от средносрочната цел отразява единствено допълнителното въздействие на реформата на пенсионната система. В рамките на тази стратегия да намали данъчното облагане на ниските доходи, като данъчното облагане се пренасочи към области като акцизите, постоянните данъци върху недвижимата собственост и/или екологичните данъци и такси. Да продължи да полага усилия за подобряване на спазването на данъчното законодателство и да се бори със сивата икономика. Да продължи укрепването на фискалната рамка чрез ефективно прилагане на закона за бюджетната дисциплина и многогодишно бюджетиране.
2. Да се справи с дългосрочната и младежката безработица чрез увеличаване на обхвата и на ефективността на активните политики на пазара на труда и целенасочени социални услуги. Да подобри пригодността за заетост на младите

⁷ Съгласно член 9, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

хора, например чрез гаранция за младежта, да създаде цялостно професионално ориентиране, да извърши реформи в областта на професионалното образование и обучение, както и да подобри качеството и достъпността до стажове.

3. Да се справи с високите равнища на бедност чрез реформиране на социалната помощ за по-добро осигурително покритие чрез подобряване на адекватността на обезщетенията и укрепване на мерките за активизиране по отношение на получателите на обезщетения. Да укрепим механизмите за изпълнение, за да намали действително детската бедност.
4. Да приложи планираните реформи за висшето образование относно, по-специално, създаването на финансов модел, поощряващ качеството, реформата на системата за акредитация, консолидирането на институциите и насърчаването на интернационализацията. Да предприеме по-нататъшни стъпки за модернизирание на научноизследователските институции въз основа на текущата независима оценка.
5. Да подобри допълнително енергийната ефективност, особено на жилищни сгради и районни отоплителни мрежи, да предостави стимули за намаляване разходите за енергия и за преориентиране на потреблението към енергийно ефективни продукти. Да подобри свързаността с енергийни мрежи на ЕС и да предприеме стъпки към либерализацията на пазара на природен газ, включително изготвяне на ясни правила за предоставяне на достъп на трети страни до капацитета за складиране.
6. Да довърши реформите, насочени към подобряването на ефикасността и качеството на съдебната власт, и да намали изоставането и прекалената продължителност на производствата, включително във връзка с несъстоятелността. Да приложи всеобхватна политика по отношение на човешките ресурси и да предприеме стъпки за прилагане на законите за медиацията и рационализиране на арбитражната съдебна система.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председателят*