



Bruxelles, 13. lipnja 2022.
(OR. fr, en)

9761/22

ECOFIN 550
UEM 154
SOC 345
EMPL 227
COMPET 448
ENV 549
EDUC 218
RECH 341
ENER 257
JAI 812
GENDER 90
ANTIDISCRIM 70
JEUN 101
SAN 346

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Br. dok. Kom.:	9413/22 - COM(2022) 619 final
Predmet:	Preporuka za PREPORUKU VIJEĆA o Nacionalnom programu reformi Latvije za 2022. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Latvije za 2022.

Za delegacije se u prilogu nalazi navedeni nacrt preporuke Vijeća, koji su na temelju prijedloga Komisije COM(2022) 619 final revidirali i o njemu se usuglasili različiti odbori Vijeća.

PREPORUKA VIJEĆA

od...

o Nacionalnom programu reformi Latvije za 2022. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Latvije za 2022.

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 politika¹, 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 SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

- (1) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća² kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pruža se financijska potpora provedbi reformi i ulaganja i generira fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime se doprinosi gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, uz jačanje otpornosti i potencijalnog rasta gospodarstava država članica. Njime se pomaže i jačanju održivih javnih financija te poticanju rasta i otvaranja radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju. Maksimalni financijski doprinos po državi članici u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost bit će ažuriran u lipnju 2022., u skladu s člankom 11. stavkom 2. Uredbe (EU) 2021/241.

² Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (2) Komisija je 24. studenoga 2021. donijela Godišnji pregled održivog rasta, čime je označen početak europskog semestra 2022. za koordinaciju ekonomskih politika. Uzela je u obzir Socijalnu obvezu iz Porta potpisanu 7. svibnja 2021. radi daljnje provedbe europskog stupa socijalnih prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017. Europsko vijeće potvrdilo je 25. ožujka 2022. prioritete Godišnjeg pregleda održivog rasta 2022. Komisija je 24. studenoga 2021. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća³ donijela i Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojemu Latvija nije utvrđena kao jedna od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Komisija je istog dana donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja i Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2022., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načelâ europskog stupa socijalnih prava. Vijeće je 5. travnja 2022. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja⁴ („Preporuka o europodručju za 2022.”), a 14. ožujka 2022. Zajedničko izvješće o zapošljavanju.

³ Uredba (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža (SL L 306, 23.11.2011., str. 25.).

⁴ Preporuka Vijeća od 5. travnja 2022. o ekonomskoj politici europodručja (SL C 153, 7.4.2022., str. 1.).

- (3) Ruska invazija na Ukrajinu, koja je uslijedila nakon globalne pandemije, znatno je izmijenila geopolitički i gospodarski kontekst. Posljedice invazije na gospodarstva država članica očituju se, među ostalim, u višim cijenama energije, hrane i sirovina te slabijim izgledima za rast. Više cijene energije posebno opterećuju najranjivija kućanstva koja se suočavaju s energetsom siromaštvom ili su u opasnosti od njega, kao i poduzeća koja su najranjivija na povećanja cijena energije. Unija se suočava i s dosad nezabilježenim priljevom osoba koje bježe iz Ukrajine. Gospodarske posljedice koje proizlaze iz agresivnog rata Rusije asimetrično utječu na države članice. U tom je kontekstu 4. ožujka 2022. prvi put aktivirana Direktiva Vijeća 2001/55/EZ⁵ putem Provedbene odluke Vijeća (EU) 2022/382⁶, kojom se raseljenim osobama iz Ukrajine daje pravo na zakonit boravak u Uniji, kao i pristup obrazovanju i osposobljavanju, tržištu rada, zdravstvu, stanovanju i socijalnoj skrbi.

⁵ Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba (SL L 212, 7.8.2001., str. 12.).

⁶ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/382 od 4. ožujka 2022. o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine u smislu članka 5. Direktive 2001/55/EZ koja ima učinak uvođenja privremene zaštite (SL L 71, 4.3.2022., str. 1.).

- (4) Uzimajući u obzir gospodarsku i geopolitičku situaciju koja se ubrzano mijenja, europski semestar u 2022. nastavlja opsežnu koordinaciju ekonomskih politika i politika zapošljavanja te se istodobno razvija u skladu sa zahtjevima provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost, kako je navedeno u Godišnjem pregledu održivog rasta 2022. Provedba donesenih planova za oporavak i otpornost ključna je za ostvarivanje prioriteta politika u okviru europskog semestra jer se planovi odnose na sve relevantne preporuke ili na znatan dio relevantnih preporuka za pojedinu zemlju izdanih u ciklusima europskog semestra 2019. i 2020. Preporuke za pojedinu zemlju iz 2019. i 2020. i dalje su jednako relevantne i za planove za oporavak i otpornost koji su revidirani, ažurirani ili izmijenjeni u skladu s člancima 14., 18. i 21. Uredbe (EU) 2021/241, uza sve druge preporuke za pojedinu zemlju izdane do datuma podnošenja takvih revidiranih, ažuriranih ili izmijenjenih planova za oporavak i otpornost.
- (5) Opća klauzula o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu aktivirana je u ožujku 2020. Komisija je u svojoj komunikaciji od 3. ožujka 2021. naslovljenoj „Godinu dana od izbivanja pandemije bolesti COVID-19: odgovor u okviru fiskalne politike” iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Povećana neizvjesnost i znatni negativni rizici za gospodarske izglede u kontekstu rata u Europi, dosad nezabilježeno povećanje cijena energije i kontinuirani poremećaji u lancu opskrbe opravdavaju produljenje opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu tijekom 2023.

- (6) U skladu s pristupom iz Preporuke Vijeća od 18. lipnja 2021.⁷ i davanja mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Latvije za 2021., opći smjer fiskalne politike trenutačno se najbolje mjeri kao promjena primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i isključujući privremene hitne mjere uvedene zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19), ali uključujući rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratna sredstva) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova Unije, u odnosu na srednjoročni potencijalni rast⁸. Kako bi se ocijenilo je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom, uz opći smjer fiskalne politike pozornost se posvećuje i razvoju primarnih tekućih rashoda koje financira država⁹ (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez privremenih hitnih mjera uvedenih zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19) i razvoju ulaganja.

⁷ Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Latvije za 2021. (SL C 304, 29.7.2021., str. 63.).

⁸ Ova Preporuka sadržava Komisijine procjene smjera fiskalne politike i njezinih komponenti na temelju pretpostavki iz Komisijine proljetne prognoze 2022. Komisijine procjene srednjoročnog potencijalnog rasta ne uključuju pozitivan učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje mogu potaknuti potencijalni rast.

⁹ Ne financira se bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost ni sredstvima iz drugih fondova Unije.

- (7) Komisija je 2. ožujka 2022. donijela Komunikaciju s općim smjernicama za fiskalnu politiku u 2023. („fiskalne smjernice”), čiji je cilj poduprijeti pripremu programâ stabilnosti i konvergencije država članica i time ojačati koordinaciju politika. Na temelju makroekonomskih izgleda iz zimske prognoze 2022., Komisija smatra da je prelazak s ukupno poticajnog smjera fiskalne politike u razdoblju 2020.–2022. na uglavnom neutralan opći smjer fiskalne politike, uz spremnost na reagiranje na promjenjivo gospodarsko stanje, primjeren za 2023. Komisija je najavila da bi se fiskalne preporuke za 2023. trebale i dalje razlikovati po državama članicama te bi se u njima trebalo voditi računa o mogućim prelijevanjima među državama. Komisija je pozvala države članice da te smjernice uzmu u obzir u svojim programima stabilnosti i konvergencije. Komisija se obvezala da će pomno pratiti gospodarska kretanja i prema potrebi prilagoditi svoje smjernice politika, a najkasnije u okviru proljetnog paketa europskog semestra potkraj svibnja 2022.
- (8) U pogledu fiskalnih smjernica, u fiskalnim preporukama za 2023. uzimaju se u obzir pogoršani gospodarski izgledi, povećana neizvjesnost i dodatni negativni rizici te viša inflacija u usporedbi s Komisijinom zimskom prognozom 2022. Na temelju tih razmatranja fiskalnim odgovorom treba povećati javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju i energetske sigurnost te održati kupovnu moć najranjivijih kućanstava kako bi se ciljanim i privremenim mjerama ublažio učinak povećanja cijena energije i ograničio inflacijski pritisak zbog sekundarnih učinaka. Fiskalna politika treba ostati fleksibilna radi prilagodbe okolnostima koje se brzo mijenjaju, uključujući izazove koji proizlaze iz agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine kad je riječ o obrani i sigurnosti, te se ona treba razlikovati po državama članicama, ovisno o njihovoj fiskalnoj i gospodarskoj situaciji, među ostalim u pogledu njihove izloženosti krizi i priljevu raseljenih osoba iz Ukrajine.

- (9) Latvija je 30. travnja 2021. Komisiji dostavila svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost u skladu s člankom 18. stavkom 1. Uredbe (EU) 2021/241. Na temelju članka 19. Uredbe (EU) 2021/241 Komisija je ocijenila relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i koherentnost plana za oporavak i otpornost, u skladu sa smjernicama za ocjenjivanje iz Priloga V. toj uredbi. Vijeće je 13. srpnja 2021. donijelo Provedbenu odluku o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Latvije¹⁰. Isplata obroka ovisi o donošenju odluke Komisije, u skladu s člankom 24. stavkom 5. Uredbe (EU) 2021/241, u kojoj se navodi da je Latvija u zadovoljavajućoj mjeri ostvarila relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u Provedbenoj odluci Vijeća. Ostvarenje u zadovoljavajućoj mjeri podrazumijeva da mjere povezane s ostvarenim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima nisu preokrenute.
- (10) Latvija je 22. travnja 2022. dostavila Nacionalni program reformi za 2022., a 26. travnja 2022. Program stabilnosti za 2022., u skladu s rokom utvrđenim u članku 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97. Zbog njihove uzajamne povezanosti ta su dva programa ocijenjena zajedno. U skladu s člankom 27. Uredbe (EU) 2021/241 u Nacionalnom programu reformi za 2022. uzima se u obzir i polugodišnje izvješće Latvije o ostvarenom napretku u provedbi plana za oporavak i otpornost.
- (11) Komisija je 23. svibnja 2022. objavila Izvješće za Latviju za 2022. U njemu je ocijenjen napredak Latvije u smislu relevantnih preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo 2019., 2020. i 2021. te je analizirana provedba plana za oporavak i otpornost Latvije na temelju tablice pokazatelja za oporavak i otpornost. Na temelju te analize u tom izvješću utvrđeni su nedostaci u pogledu izazova koji nisu obuhvaćeni ili su samo djelomično obuhvaćeni planom za oporavak i otpornost, kao i novi i predstojeći izazovi, uključujući one koji proizlaze iz ruske invazije na Ukrajinu. Ocijenjen je i napredak Latvije u provedbi europskog stupa socijalnih prava i ostvarenju glavnih ciljeva Unije u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina i smanjenja siromaštva, kao i napredak u ostvarenju ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda.

¹⁰ ST 10157/2021; ST 10157/2021 ADD1.

- (12) Komisija je 23. svibnja 2022. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatralo proračunsko stanje Latvije jer je njezin deficit opće države 2021. premašio referentnu vrijednost od 3 % bruto domaćeg proizvoda (BDP) utvrđenu Ugovorom. U izvješću je zaključeno da kriterij deficita nije ispunjen. U skladu s komunikacijom od 2. ožujka 2022. Komisija nije predložila pokretanje novih postupaka u slučaju prekomjernog deficita u proljeće 2022. te će u jesen 2022. ponovno procijeniti je li potrebno predložiti pokretanje takvih postupaka.
- (13) Vijeće je u Preporuci od 20. srpnja 2020.¹¹ Latviji preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju u 2020. i 2021. poduzme sve potrebne mjere za djelotvoran odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Latvija, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja. Prema podacima koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Latviji se u 2021. povećao na 7,3 % s 4,5 % BDP-a, koliko je iznosio u 2020. Latvija je odgovorom u okviru fiskalne politike poduprla gospodarski oporavak u 2021., a privremene hitne mjere povećale su se s 2,8 % BDP-a u 2020. na 5,2 % u 2021. Mjere koje je Latvija poduzela u 2021. bile su u skladu s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. uglavnom su bile privremene ili popraćene kompenzacijskim mjerama. Istodobno, neke diskrecijske mjere koje je vlada donijela u razdoblju od 2020. do 2021. nisu bile privremene ni popraćene kompenzacijskim mjerama, a uglavnom su se sastojale od smanjenja stope doprinosa za socijalno osiguranje, povećanja praga za primjenu olakšica za porez na dohodak, povećanja plaća zdravstvenog osoblja i učitelja i nastavnika te povećanja minimalnih socijalnih naknada. Prema podacima koje je Eurostat potvrdio, dug opće države povećao se s 43,3 % BDP-a u 2020. na 44,8 % BDP-a u 2021.

¹¹ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Latvije za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Latvije za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 89.).

- (14) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije u Programu stabilnosti za 2022. realan je za 2022. i oprezan nakon toga. Vlada predviđa da će se realni BDP povećati za 2,1 % u 2022. i za 2,5 % u 2023. Za usporedbu, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se sličan rast realnog BDP-a, od 2,0 % u 2022. i nešto viši rast, od 2,9 % u 2023., a ta razlika uglavnom proizlazi iz pozitivnijih izgleda za privatnu potrošnju i izvoz. Vlada u Programu stabilnosti za 2022. očekuje da će se ukupni deficit smanjiti na 6,5 % BDP-a u 2022. i na 2,8 % u 2023. Veliki deficit u 2022. uglavnom je rezultat mjera uključenih u proračun za 2022., osobito povećanja olakšica za porez na dohodak, znatnog paketa ulaganja i povećanja plaća za zaposlenike u zdravstvu, sektoru unutarnjih poslova i obrazovnom sektoru. Nadalje, s obzirom na veliku potporu države kućanstvima i poduzećima u cilju ublažavanja rasta cijena energije te predviđen sporiji rast poreznih prihoda zbog negativnog učinka ruske invazije na Ukrajinu na gospodarstvo deficit će i dalje biti povišen, unatoč tome što će potpora gospodarstvu zbog pandemije bolesti COVID-19 u 2022. biti znatno manja nego 2021. Prema Programu stabilnosti za 2022. očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u povećati na 45,7 % u 2022. i pasti na 45,2 % u 2023. Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se državni deficit od 7,2 % BDP-a za 2022. i 3,0 % BDP-a za 2023. To je više od deficita predviđenog u Programu stabilnosti za 2022., uglavnom zbog dodatnih mjera politike uključenih u Komisijinu proljetnu prognozu 2022., prvenstveno stvaranja nacionalnih rezervi za sigurnost opskrbe energijom u skladu s nedavnim izmjenama Zakona o energiji (procijenjeni fiskalni učinak od 0,6 % BDP-a u 2022.). Stvaranje rezervi vjerodostojno je najavljeno, ali nije bilo poznato u vrijeme pripreme Programa stabilnosti za 2022. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se udio duga opće države u BDP-u od 47,0 % u 2022. i 46,5 % u 2023., što je više od predviđanja u Programu stabilnosti za 2022. Razlika je posljedica predviđanja većeg deficita i prognoze nižeg nominalnog BDP-a. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. procjenjuje se da će srednjoročni (prosječni desetogodišnji) potencijalni rast proizvodnje iznositi 2,3 %. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje mogu potaknuti potencijalni rast Latvije.

- (15) Vlada je 2022. postupno ukinula većinu mjera poduzetih kao odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19, pa se predviđa da će se privremene hitne mjere smanjiti s 5,2 % BDP-a u 2021. na 0,8 % BDP-a u 2022. Na državni deficit utječu mjere donesene radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije, koje se u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. procjenjuju na 0,9 % BDP-a u 2022., a u 2023. se očekuje njihovo postupno ukidanje¹². Te se mjere uglavnom sastoje od gornjih granica cijena energije za kućanstva i poduzetnike, potpunog pokrivanja određenih potkomponenti tarifa za električnu energiju od strane države, kao i potpore određenim socijalnim skupinama i siromašnijim kućanstvima. Mjere su najavljene kao privremene. Međutim, ako cijene energije ostanu povišene u 2023., neke od tih mjera mogle bi se nastaviti. Neke od tih mjera nisu ciljane, posebno opće gornje granice cijena energije. Na državni deficit utječu i troškovi pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine, za koje se u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa da će iznositi 0,3 % BDP-a u 2022. i 0,5 % u 2023.¹³, te povećanje troška rashoda za obranu za 0,1 % BDP-a u 2022. i 0,3 % BDP-a u 2023.
- (16) Vijeće je u Preporuci od 18. lipnja 2021. preporučilo Latviji da u 2022. zadrži poticajan smjer fiskalne politike, uključujući poticaj Mehanizma za oporavak i otpornost, te očuva ulaganja koja financira država. Vijeće je preporučilo i da Latvija zadrži pod kontrolom rast tekućih rashoda koje financira država te da, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti, uz istodobno povećanje ulaganja radi poticanja potencijala rasta.

¹² Iznosi predstavljaju razinu godišnjih proračunskih troškova tih mjera poduzetih od jeseni 2021., uključujući tekuće prihode i rashode te, prema potrebi, mjere za kapitalne rashode.

¹³ Pretpostavlja se da će ukupan broj raseljenih osoba iz Ukrajine u Uniji postupno dosegnuti 6 milijuna do kraja 2022., a njihova se geografska razmještenost procjenjuje na temelju veličine postojeće dijaspore, relativnog broja stanovnika države članice primateljice i stvarne razmještenosti raseljenih osoba iz Ukrajine diljem Unije od ožujka 2022. Kad je riječ o proračunskim troškovima po osobi, procjene se temelje na modelu mikrosimulacije Euromod Zajedničkog istraživačkog centra Komisije, pri čemu se u obzir uzimaju novčane naknade na koje bi osobe mogle imati pravo i naknade u naravi kao što su obrazovanje i zdravstvena zaštita.

(17) Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. i podacima iz Programa stabilnosti Latvije za 2022. predviđa se da će u 2022. smjer fiskalne politike biti poticajan i iznositi –3,3 % BDP-a, u skladu s preporukom Vijeća¹⁴. Latvija namjerava pružati kontinuiranu potporu oporavku koristeći se Mehanizmom za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja u skladu s preporukom Vijeća. Predviđa se da će se pozitivan učinak koji na gospodarsku aktivnost imaju rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,8 % BDP-a u odnosu na 2021. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država na smjer fiskalne politike u 2022. biti ekspanzivan i iznositi 0,3 postotna boda BDP-a¹⁵. Stoga u skladu s preporukom Vijeća Latvija namjerava očuvati ulaganja koja financira država. Ujedno se predviđa da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda) u 2022. imati ekspanzivan učinak od 1,5 postotnih bodova na opći smjer fiskalne politike. Taj znatan ekspanzivni učinak uključuje dodatni učinak mjera za ublažavanje gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije (0,8 % BDP-a) i troškova pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine (0,3 % BDP-a). Latvija uglavnom drži pod kontrolom rast tekućih rashoda koje financira država u 2022., jer je znatan ekspanzivni učinak na rashode koje financira država u 2022. uglavnom posljedica mjera za ublažavanje gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije te troškova pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine.

¹⁴ Negativan (pozitivan) predznak pokazatelja odgovara prekomjernom (nedovoljnom) rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu (kontrakcijsku) fiskalnu politiku.

¹⁵ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,7 postotnih bodova BDP-a jer Komisijina proljetna prognoza 2022. uključuje fiskalni učinak stvaranja rezervi za sigurnost opskrbe energijom u skladu s nedavnim izmjenama Zakona o energiji.

- (18) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se da će u 2023. smjer fiskalne politike iznositi +3,2 % BDP-a uz pretpostavku nepromijenjenih politika¹⁶. Predviđa se da će Latvija 2023. nastaviti upotrebljavati bespovratna sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja za potporu oporavku. Predviđa se da će se pozitivan učinak koji na gospodarsku aktivnost imaju rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,9 postotnih bodova BDP-a u odnosu na 2022. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država na smjer fiskalne politike u 2023. biti kontrakcijski i iznositi 0,8 postotnih bodova BDP-a¹⁷. Ujedno se predviđa da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda) u 2023. imati kontrakcijski učinak od 2,7 postotnih bodova na opći smjer fiskalne politike. To uključuje učinak postupnog ukidanja mjera za ublažavanje posljedica povećanja cijena energije (0,9 % BDP-a) i dodatne troškove pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine (0,1 % BDP-a).
- (19) U Programu stabilnosti za 2022. očekuje se da će se deficit opće države postupno smanjiti na 2,3 % BDP-a u 2024. i na 1,7 % do 2025. Stoga se predviđa da će deficit opće države tijekom trajanja Programa ostati ispod 3 % BDP-a. U tim predviđanjima pretpostavlja se postupno ukidanje programa potpore i solidan rast poreznih prihoda. Prema Programu stabilnosti za 2022. očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u smanjiti do 2025., točnije na 44,5 % u 2024., a zatim pasti na 43,4 % u 2025. Prema analizi Komisije čini se da su rizici za održivost duga u srednjoročnom razdoblju niske razine.

¹⁶ Negativan (pozitivan) predznak pokazatelja odgovara prekomjernom (nedovoljnom) rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu (kontrakcijsku) fiskalnu politiku.

¹⁷ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,6 postotnih bodova BDP-a što je posljedica baznog učinka, tj. u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se fiskalni učinak stvaranja rezervi za sigurnost opskrbe energijom, ali takva mjera nije predviđena za 2023.

(20) Porezni prihodi Latvije kao udio u BDP-u znatno su ispod prosjeka Unije, što ograničava financiranje javnih usluga. Latvija prikuplja najniže prihode od poreza na dobit u Uniji (0,7 % BDP-a u 2020.), dok prihodi od poreza na imovinu iznose 1,0 % BDP-a u usporedbi s prosjekom Unije od 2,3 % BDP-a. Nadalje, iako je porezni klin za osobe s prosječnim dohotkom oko prosjeka Unije, implicitna porezna stopa na rad među najnižima je u Uniji, što upućuje na znatan prostor za povećanje prihoda od oporezivanja rada boljim prikupljanjem i većom progresivnošću. Javni rashodi Latvije za zdravstvo i socijalnu zaštitu posebno su niski u usporedbi s prosjekom Unije, zbog čega je teško osigurati pravodoban i jednak pristup zdravstvenoj zaštiti i adekvatnoj socijalnoj pomoći. Stoga je Latvija među zemljama s najvećom dohodovnom nejednakosti, najnižim učinkom socijalnih transfera na smanjenje siromaštva i najgorim zdravstvenim ishodima u Uniji. Unatoč nedavnim povećanjima minimalni dohodak, minimalne mirovine i naknade za osobe s invaliditetom ispod su granice siromaštva. Ograničen pristup socijalnoj pomoći i uslugama za ranjive skupine te kvaliteta te pomoći i usluga dodatno otežavaju socijalnu uključenost. Sustav dugotrajne skrbi nedovoljno je razvijen, s ograničenom ponudom usluga pružanja njege u kući i usluga koje se pružaju u zajednici. Socijalni stanovi su rijetki i često ne pružaju odgovarajuće životne uvjete. Osim toga, socijalna pomoć razlikuje se među općinama i često je nedovoljno usmjerena. Veće oporezivanje imovine i kapitala te veća progresivnost oporezivanja dohotka nude najbolji potencijal za povećanje poreznih prihoda jer su ti izvori i dalje nedovoljno iskorišteni u usporedbi s prosjekom Unije. Osim toga, naponi za smanjenje sive ekonomije trebali bi se nastaviti izvan okvira mjera predviđenih u planu za oporavak i otpornost.

- (21) U skladu s člankom 19. stavkom 3. točkom (b) Uredbe (EU) 2021/241 i kriterijem 2.2. iz Priloga V. toj uredbi plan za oporavak i otpornost sadržava opsežan skup reformi i ulaganja koji se trebaju provesti i međusobno se dopunjuju, s okvirnim vremenskim rasporedom za završetak provedbe do 31. kolovoza 2026. Njima se doprinosi svladavanju svih ili znatnog dijela ekonomskih i socijalnih izazova navedenih u preporukama za pojedinu zemlju koje je Vijeće uputilo Latviji u okviru europskog semestra 2019. i 2020., uza sve preporuke za pojedinu zemlju izdane do datuma donošenja plana za oporavak i otpornost. Konkretno, latvijski plan za oporavak i otpornost uključuje mjere za svladavanje, u različitoj mjeri, svih šest općih izazova – fiskalnih, ljudskog kapitala, javne uprave, produktivnosti te digitalne i zelene tranzicije. Plan za oporavak i otpornost obuhvaća reforme povezane s upravljanjem i financiranjem visokih učilišta, provedbu sveobuhvatne strategije ljudskih resursa u zdravstvu i uvođenje indeksacije zajamčenog minimalnog dohotka. Znatna ulaganja obuhvaćaju ozelenjivanje prometnog sustava na području grada Rige, među ostalim kupnjom čistih javnih vozila, i energetska obnovu privatnih i javnih zgrada i poduzeća. Planirana su i znatna ulaganja za promicanje regionalnog razvoja: u izgradnju škola, industrijske parkove, stanovanje po pristupačnim cijenama te modernizaciju bolnica. Očekuje se da će se tim mjerama na održiv način potaknuti potencijal rasta gospodarstva.

- (22) Očekuje se da će provedba plana za oporavak i otpornost Latvije doprinijeti daljnjem napretku u zelenoj i digitalnoj tranziciji. Mjerama potpore klimatskim ciljevima u Latviji namijenjeno je 37,6 % ukupnih sredstava dodijeljenih u okviru plana za oporavak i otpornost, dok je mjerama potpore digitalnim ciljevima namijenjeno 21 % ukupnih sredstava dodijeljenih u okviru plana za oporavak i otpornost. Potpuna provedba plana za oporavak i otpornost, u skladu s relevantnim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima, pomoći će Latviji da se brzo oporavi od posljedica krize uzrokovane bolešću COVID-19, uz istodobno jačanje otpornosti. Sustavno uključivanje socijalnih partnera i drugih relevantnih dionika i dalje je važno za uspješnu provedbu plana za oporavak i otpornost, kao i drugih ekonomskih politika i politika zapošljavanja izvan okvira plana za oporavak i otpornost, kako bi se osigurala opća odgovornost za cjelokupni program politike.
- (23) Latvija je 25. svibnja 2022. dostavila sporazum o partnerstvu predviđen u Uredbi (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća¹⁸, a druge programe kohezijske politike predviđene u toj uredbi još nije dostavila. U skladu s Uredbom (EU) 2021/1060 Latvija u obzir treba uzeti relevantne preporuke za pojedinu zemlju pri programiranju fondova kohezijske politike za razdoblje 2021.–2027. To je preduvjet za poboljšanje učinkovitosti i maksimalno povećanje dodane vrijednosti financijske potpore koju će primiti iz fondova kohezijske politike, uz istodobno promicanje koordinacije, komplementarnosti i koherentnosti između tih fondova kohezijske politike i drugih instrumenata i fondova Unije. Uspješna provedba Mehanizma za oporavak i otpornost i programa kohezijske politike ovisi i o uklanjanju prepreka ulaganjima radi potpore zelenoj i digitalnoj tranziciji i uravnoteženom teritorijalnom razvoju.

¹⁸ Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (SL L 231, 30.6.2021., str. 159.).

(24) Osim gospodarskih i socijalnih izazova obuhvaćenih planom za oporavak i otpornost, Latvija se suočava s brojnim dodatnim izazovima, među ostalim pristupom bankovnim kreditima. Kreditni tok prema privatnom sektoru bio je negativan većinu posljednjeg desetljeća. Postao je pozitivan u 2016., ali je stopa rasta kredita ostala ispod stope rasta BDP-a. Dug privatnog sektora u 2020. iznosio je 66,5 % BDP-a u usporedbi sa 78,3 % BDP-a, koliko je iznosio pet godina ranije. Malim i srednjim poduzećima posebno je teško dobiti kredit, djelomično zbog većeg kreditnog rizika, no suočavaju se i s relativno visokim troškovima kredita i velikim administrativnim opterećenjem. Osim toga, slaba likvidnost imovine koja se nudi za kolateral posebno otežava dobivanje kredita izvan regije Rige. To predstavlja znatnu prepreku hipotekarnom kreditiranju i kreditiranju poduzeća. Nadalje, financiranje potrošačkih zelenih tehnologija moglo bi postati pristupačnije jeftinijim i dugoročnijim kreditnim proizvodima. Nastojanja politika uglavnom su bila usmjerena na potporu kreditiranju u kombinaciji s javnim bespovratnim sredstvima. Međutim, to predstavlja znatan trošak za državni proračun i stoga nije održiv način poticanja kreditiranja. Za ublažavanje ograničene ponude kredita potrebna su opća poboljšanja transparentnosti i povjerenja u poslovno okruženje, uključujući smanjenje sive ekonomije. Osim toga, ima prostora za povećanje stopa povrata kredita, čime bi se smanjili troškovi banaka povezani s neprihodonosnim kreditima i što bi se moglo olakšati učinkovitijim pravnim sustavom. Ciljani programi kredita i jamstava mogli bi pomoći u smanjenju likvidnosnih rizika s kojima se banke suočavaju pri prihvaćanju kolaterala na relativno nelikvidnim tržištima. Programi javnog kreditiranja za strateški važna ulaganja, kao što su zelena tranzicija i regionalni razvoj mogli bi povećati učinkovito tržišno natjecanje na bankovnom tržištu ili popuniti nedostatke na tržištu ako je bankovno financiranje preskupo ili nije dostupno. Nadalje, programi javnih jamstava i kreditiranja nude znatno troškovno učinkovitiji način podupiranja privatnog zaduživanja od programa bespovratnih sredstava. Osim prepreka bankovnom financiranju, latvijsko tržište alternativnih izvora financiranja nedovoljno je razvijeno i ima potencijal za poboljšanje pristupa poduzeća financiranju.

- (25) Na temelju ovlasti koje su šefovi država ili vlada Unije utvrdili u Izjavi iz Versaillesa, Komisijinim prijedlogom plana REPowerEU nastoji se čim prije postupno ukinuti ovisnost Unije o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. U tu svrhu, u dijalogu s državama članicama, Komisija namjerava utvrditi najprikladnije projekte, ulaganja i reforme na nacionalnoj i regionalnoj razini te na razini Unije. Cilj je tih mjera smanjiti sveukupnu ovisnost o fosilnim gorivima i potaknuti odmak od uvoza fosilnih goriva iz Rusije.
- (26) Prema podacima iz 2020. naftni proizvodi (33,8 %) i prirodni plin (21,6 %) čine oko polovine strukture izvora energije u Latviji, a ostatak se uglavnom sastoji od energije iz obnovljivih izvora (44,1 %). Sav uvoz prirodnog plina u Latviju je dolazio iz Rusije (više od prosjeka Unije od 44 % ovisnosti o uvozu ruskog plina) te je Rusija bila glavni izvor (20 %) uvoza naftnih proizvoda u Latviju (uglavnom u skladu s prosjekom Unije od 26 % ovisnosti o uvozu ruske nafte).¹⁹ Ovisnost Latvije o opskrbi ruskim plinom znatno je smanjena njezinom plinskom konekcijom s Litvom, što Latviji omogućuje pristup terminalu za ukapljeni prirodni plin u Klaipedi. Latvija je dodatno povezana s Estonijom i Finskom i te su četiri zemlje dio istog tržišta prirodnog plina. Postrojenje za skladištenje plina smješteno u Latviji omogućuje ublažavanje sezonskih neusklađenosti u ponudi i potražnji te pohranjuje sigurnosnu rezervu za baltičko tržište. Preporučuje se da nova ulaganja u plinsku infrastrukturu i mreže budu, ako je to moguće, otporna na buduće promjene kako bi se budućom prenamjenom za održiva goriva omogućila njihova dugoročna održivost. Politički prioritet trebali bi i dalje ostati dovršetak trenutne sinkronizacije s kontinentalnom elektroenergetskom mrežom Unije, dostatni kapaciteti za interkonekcije sa susjednim državama članicama i zajednički projekti u području obnovljive energije. Osim poboljšanja plinske infrastrukture kojima se nastoje osigurati alternativni izvori opskrbe, za smanjenje energetske ovisnosti o Rusiji Latvija će trebati ubrzati uvođenje obnovljivih izvora energije i povećati energetska učinkovitost, posebno u građevinskom i prometnom sektoru. Plan za oporavak i otpornost Latvije uključuje mjere čiji je cilj olakšati privatna ulaganja u energiju vjetra na kopnu.

¹⁹ Eurostat (2020.), udio uvoza iz Rusije u odnosu na ukupni uvoz prirodnog plina, sirove nafte. U prosjeku za EU-27 ukupni uvoz obuhvaća uvoz iz zemalja izvan EU-27. Ukupni uvoz za Latviju uključuje trgovinu unutar Unije. Sirova nafta ne uključuje rafinirane naftne derivate.

Ranija provedba od planirane, koju je nedavno najavila vlada, mogla bi doprinijeti ubrzanju ulaganja u energiju vjetra na kopnu. Međutim, za povećanje udjela obnovljivih izvora energije Latvija bi trebala istražiti mogućnosti u području energije vjetra na moru. Mogle bi se pojačati mjere energetske učinkovitosti, koje uključuju temeljitu obnovu, posebno u zgradama, prometu i industriji. Radi diversifikacije strukture izvora energije Latvija razmatra ulaganje u nuklearnu energiju u suradnji sa susjednim državama članicama. Ciljevi za smanjenje emisija stakleničkih plinova i povećanje upotrebe energije iz obnovljivih izvora i energetske učinkovitosti trebaju biti ambiciozniji radi usklađivanja Latvije s ciljevima paketa „Spremni za 55 %”.

- (27) Iako će ubrzanje prelaska na klimatsku neutralnost i napuštanja fosilnih goriva stvoriti znatne troškove restrukturiranja u više sektora, Latvija može iskoristiti mehanizam za pravednu tranziciju u kontekstu kohezijske politike kako bi smanjila socioekonomske posljedice tranzicije u najteže pogođenim regijama. Osim toga, Latvija može iskoristiti i Europski socijalni fond plus, uspostavljen Uredbom (EU) 2021/1057 Europskog parlamenta i Vijeća²⁰, kako bi poboljšala mogućnosti za zapošljavanje i ojačala socijalnu koheziju.
- (28) Uzimajući u obzir Komisijinu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program stabilnosti za 2022. i njegovo je mišljenje²¹ posebno navedeno u preporuci 1.
- (29) Imajući u vidu blisku međusobnu povezanost gospodarstava država članica europodručja i njihov zajednički doprinos funkcioniranju ekonomske i monetarne unije, Vijeće je državama članicama europodručja preporučilo da mjere za provedbu preporuka navedenih u Preporuci o europodručju za 2022. poduzmu i u okviru svojih planova za oporavak i otpornost. Za Latviju se to posebno odražava u preporukama 1., 2. i 3.,

²⁰ Uredba (EU) 2021/1057 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o uspostavi Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1296/2013 (SL L 231, 30.6.2021., str. 21.).

²¹ U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97.

PREPORUČUJE da Latvija u 2022. i 2023. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Osigurati da rast primarnih tekućih rashoda koje financira država u 2023. bude u skladu s općim neutralnim smjerom politike, uzimajući u obzir stalnu privremenu i ciljanu potporu kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanje cijena energije i osobama koje bježe iz Ukrajine. Pripremiti se za prilagodbu postojeće potrošnje u skladu s razvojem situacije. Povećati javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju te energetske sigurnost uzimajući u obzir inicijativu REPowerEU, među ostalim iskorištavanjem sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova Unije, provoditi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija, proširiti oporezivanje, među ostalim nekretnina i kapitala, i ojačati primjerenost zdravstvene i socijalne zaštite radi smanjenja nejednakosti.
2. Nastaviti s provedbom plana za oporavak i otpornost, u skladu s ključnim etapama i ciljnim vrijednostima iz Provedbene odluke Vijeća od 13. srpnja 2021. Dostaviti programske dokumente kohezijske politike za razdoblje 2021.–2027. u cilju dovršetka pregovora s Komisijom i početka njihove provedbe.
3. Poboljšati pristup financiranju za mala i srednja poduzeća u okviru programa javnog kreditiranja i jamstava usmjerenih na olakšavanje ulaganja od strateške važnosti, posebno zelene tranzicije i regionalnog razvoja.
4. Smanjiti ukupnu ovisnost o fosilnim gorivima i diversificirati uvoz fosilnih goriva ubrzavanjem uvođenja obnovljivih izvora energije, osiguravanjem dostatnog kapaciteta za povezanost, diversifikacijom opskrbe energijom i energetske pravaca i smanjenjem ukupne potrošnje energije ambicioznim mjerama energetske učinkovitosti.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće

Predsjednik/Predsjednica