



Brussel, 18.5.2016
COM(2016) 334 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

**over het nationale hervormingsprogramma 2016 van Letland
en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2016 van Letland**

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2016 van Letland

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2016 van Letland

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid¹, en met name artikel 5, lid 2,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie²,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement³,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 26 november 2015 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse⁴ en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2016 voor coördinatie van het economisch beleid. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 17-18 maart 2016 door de Europese Raad bekrachtigd. Op november 2015 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag⁵ aangenomen, waarin zij Letland heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen. Tevens heeft de Commissie op die datum een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone aangenomen⁶. Deze aanbeveling is op 18-19 februari 2016 door de Europese Raad bekrachtigd en op 8 maart 2016 door de Raad goedgekeurd. Als land dat de euro als munt heeft, en

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² COM(2016) 334 final.

³ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 en P8_TA(2016)0060.

⁴ COM(2015) 690 final.

⁵ COM(2015) 691 final.

⁶ COM(2015) 692 final.

gelet op de nauwe verwevenheid van de economieën in de economische en monetaire unie moet Letland ervoor zorgen dat de aanbeveling tijdig en volledig wordt opgevolgd.

- (2) Op 26 februari 2016 is het landverslag 2016 voor Letland⁷ gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Letland bij de tenuitvoerlegging van de door de Raad op 14 juli 2015 vastgestelde landspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt, alsmede de vooruitgang die Letland richting zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft gemaakt.
- (3) Op 14 april 2016 heeft Letland zijn nationale hervormingsprogramma 2016 en zijn stabiliteitsprogramma 2016 ingediend. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.
- (4) De betrokken landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering van de Europese structuur- en investeringsfondsen voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de desbetreffende programma's te herzien, en wijzigingen daarop voorstellen indien dit nodig is om de uitvoering van de betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft in richtsnoeren over de toepassing van de maatregelen die de effectiviteit van de Europese structuur- en investeringsfondsen koppelen aan gezonde economische governance⁸ nader aangegeven hoe zij die bepaling toepast.
- (5) In zijn stabiliteitsprogramma 2016 heeft Letland voor 2017 verzocht om een tijdelijke afwijking van 0,5 % van het bbp van het vereiste aanpassingstraject in de richting van de budgettaire middellangetermijndoelstelling, om rekening te houden met ingrijpende structurele hervormingen met een positief effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn. Daarbij gaat het met name om de lopende hervorming van de zorgsector, die berust op de nationale gezondheidsstrategie 2014-2020. De details van de hervorming zijn beknopt weergegeven in het stabiliteitsprogramma. Het is de bedoeling de overheidsfinanciering van de zorgsector te laten toenemen van 3 % van het bbp in 2015 tot 4 % van het bbp in 2020. Volgens de ramingen resulteert een volledige doorgevoerde hervorming in een stijging van de werkgelegenheid van 0,6 % en in een stijging van het bbp van 2,2 % in 2023, wat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn ten goede zal komen. Het positieve effect op de groei en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn wordt plausibel geacht. Op basis van de huidige inschatting komt Letland in aanmerking voor de gevraagde tijdelijke afwijking in 2017, mits het de overeengekomen hervormingen adequaat implementeert, hetgeen zal worden gemonitord in het kader van het Europees semester. De omvang van de toegestane tijdelijke afwijking is echter afhankelijk van de inachtneming van de minimumbenchmark (dat wil zeggen een structureel tekort van 1,7 % van het bbp). Volgens de voorjaarsprognose 2016 van de Commissie is er in 2017 dan ook ruimte voor een extra tijdelijke afwijking van 0,1 % van het bbp.
- (6) Letland valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact. In het stabiliteitsprogramma 2016 heeft de regering een geleidelijke verbetering van het nominale saldo tot 0,5 % van het bbp in 2019 gepland. Het geplande

⁷ SWD(2016) 82 final.

⁸ COM(2014) 494 final.

aanpassingstraject in de richting van de middellangetermijndoelstelling – een structureel tekort van 1 % van het bbp – houdt rekening met de gevraagde afwijkingen in verband met de systemische pensioenhervorming in 2017 en 2018 en met de grote structurele hervorming van de zorgsector in 2017-2019. Volgens het stabiliteitsprogramma bereikt de overheidsschuldquote in 2016 een piek van 40 % en daalt deze daarna tot 38 % in 2018. Het macro-economische scenario dat aan deze begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is plausibel. De maatregelen die nodig zijn om vanaf 2017 de geplande tekortdoelstellingen te ondersteunen, zijn echter niet voldoende gespecificeerd. De algehele beoordeling op basis van de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie duidt op het risico van een zekere afwijking in 2016 en, bij ongewijzigd beleid, over 2016 en 2017 tezamen. Op basis van zijn beoordeling van het stabiliteitsprogramma en rekening houdend met de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie is de Raad van mening dat Letland naar verwachting in grote lijnen aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen. Niettemin zullen verdere maatregelen nodig zijn die de naleving ervan in 2016 waarborgen.

- (7) Het arbeidsaanbod wordt beperkt door een afname van de beroepsbevolking en de lonen groeien sterker dan de productiviteit, hetgeen het kostenconcurrentievermogen bedreigt. Ter ondersteuning van het concurrentievermogen zijn dan ook maatregelen nodig om de inzetbaarheid te vergroten en het menselijk kapitaal te verbeteren.
- (8) Het Letse percentage personen waarvoor armoede of sociale uitsluiting dreigt, behoort tot de hoogste in de EU. Er worden voorbereidingen getroffen voor de invoering van een minimuminkomen, maar het is onzeker of het daadwerkelijk zover komt, terwijl de algemene toepassing ervan wordt uitgesteld, dit vanwege de begrotingskosten. Verder is de adequaatheid van de bijstandsuitkeringen sinds 2009 niet verbeterd, hetgeen een doeltreffende bestrijding van armoede verhindert. Naar verwachting zal de hervorming van het minimuminkomen de huidige versnippering van de sociale bijstand terugdringen en de arbeidsparticipatie bevorderen.
- (9) De activeringsmaatregelen hebben nog altijd een geringe reikwijdte. Met name langdurig werklozen worden niet goed bereikt. In combinatie met gebrekkige gezondheidszorg en ontoereikende sociale dienstverlening belemmert dit een doeltreffende reïntegratie op de arbeidsmarkt. Door een betere inzet van activeringsmaatregelen zou de arbeidsparticipatie worden bevorderd.
- (10) Door de geringe overheidsfinanciering van gezondheidszorg, intrinsieke structurele tekortkomingen, hoge contante betalingen en suboptimale kosteneffectiviteit krijgt een groot deel van de bevolking niet de zorg die het nodig heeft. Hoewel bepaald is dat kritieke medische gevallen met voorrang toegang tot gezondheidszorg moeten hebben, is de dienstverlening over de hele linie beperkt als gevolg van de financiële krapte.
- (11) Hoewel Letland vooruitgang heeft geboekt met de hervorming van het hoger onderwijs door te voorzien in prikkels die kwaliteit belonen en door een onafhankelijk erkenningssysteem op te zetten, zijn op het gebied van het beroepsonderwijs en -opleiding verbeteringen nodig, waarbij het met name zaak is om de leerprogramma's te hervormen en een regelgevingskader voor leerlingstelsels op te zetten, teneinde de kwaliteit en beschikbaarheid ervan te verbeteren. De sociale partners kunnen een rol spelen bij de ontwikkeling van leerlingstelsels, overeenkomstig de wet inzake het beroepsonderwijs.

- (12) Investerings worden belemmerd door knelpunten op het gebied van innovatie, tekortkomingen in het ondernemingsklimaat en de krimp van de beroepsbevolking. Het gebrekkige innovatieklimaat en de gefragmenteerde onderzoeksbasis belemmeren Letlands snelle en efficiënte overgang naar kennisintensievere activiteiten met een hogere toegevoegde waarde. Voorts heeft de geringe bescherming van investeerders bij de toepassing van het insolventierecht, gepaard aan inefficiënties in het overheidsapparaat, een remmende uitwerking op de investeringen.
- (13) De regering heeft een aantal maatregelen genomen om de huidige fragmentatie van de publieke onderzoeksbasis te beperken, de kwaliteit ervan te verbeteren en het innovatievermogen van het bedrijfsleven te bevorderen. Ondanks de vooruitgang investeert zowel de overheid als het bedrijfsleven in vergelijking met het EU-gemiddelde nog steeds bijzonder weinig in onderzoek en innovatie. De onderzoeksbasis moet verder worden geconsolideerd, het aantal onderzoekers moet stijgen en de kwaliteit van onderzoek moet verbeteren. Door de hervormingen op basis van de strategie voor slimme specialisatie onverkort door te voeren en alle bestaande beleidsinstrumenten volledig te benutten, zouden particuliere investeringen in innovatie een stimulans krijgen.
- (14) De insolventieregeling wordt door het bedrijfsleven ervaren als een belemmering voor investeringen, aangezien de uitwinningpercentages laag zijn en weinig toezicht wordt gehouden op curatoren.
- (15) Letland heeft verscheidene succesvolle initiatieven geïntroduceerd om de efficiëntie en kwaliteit van het rechtstelsel te bevorderen. De regeling ter voorkoming van belangenconflicten bij ambtenaren is weliswaar breed opgezet, maar ook ingewikkeld en weinig flexibel: formele naleving weegt zwaarder dan een beoordeling van een zaak op zich. Bovendien is het bureau voor corruptiepreventie verzwakt door interne spanningen. Deze gaan ten koste van de stabiliteit van het bureau en ondergraven het publieke vertrouwen in zijn optreden en in zijn bereidheid om voorrang te geven aan prominente zaken.
- (16) Algemene inefficiënties binnen het overheidsapparaat, die grotendeels het gevolg zijn van het grote personeelsverloop, vertragingen bij de hervorming van de overheidsdiensten en zwak projectbeheer, dragen niet bij tot een aantrekkelijk investeringsklimaat. De beloning in de publieke sector is onvoldoende gekoppeld aan verantwoordelijkheden.
- (17) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Letland verricht. Deze analyse is gepubliceerd in het landverslag 2016. Voorts heeft zij zowel het stabiliteitsprogramma als het nationale hervormingsprogramma doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Letland zijn gericht. Daarbij heeft de Commissie niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Letland, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op EU-niveau in toekomstige nationale besluiten. De aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1, 2 en 3 weergegeven.

- (18) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma onderzocht en zijn advies⁹ daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven,

BEVEELT Letland AAN in 2016 en 2017 de volgende actie te ondernemen:

1. Ervoor zorgen dat de afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de budgettaire middellangetermijndoelstelling in 2016 en 2017 beperkt blijft tot de marge die verband houdt met de systemische pensioenhervorming en de grote structurele hervorming van de zorgsector. Verkleinen van de belastingwig voor de lage inkomens door middel van een groeivriendelijke belastingverschuiving naar milieu- en vastgoedbelastingen en een betere naleving van de belastingregelgeving.
2. Verbeteren van de adequaatheid van de sociale bijstand en opvoeren van maatregelen die begunstigden ondersteunen bij het vinden en behouden van werk, onder meer door een verhoogde reikwijdte van activeringsmaatregelen. Versnellen van de hervorming van het leerprogramma in het beroepsonderwijs, vaststellen – in overleg met de sociale partners – van een regelgevingskader voor leerlingstelsels en vergroten van het aanbod ervan. Verbeteren van de toegankelijkheid, kwaliteit en kosteneffectiviteit van het zorgstelsel.
3. Voortzetten van de consolidatie van onderzoeksinstellingen en stimulansen bieden voor particuliere investeringen in innovatie. Versterken van de regeling ter voorkoming van belangenconflicten en opzetten van een gemeenschappelijk juridisch kader voor al het overheidspersoneel. Aanscherpen van de verantwoordingsplicht van en het openbaar toezicht op curatoren.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter

⁹ Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.