



Brussel, 2.6.2014
COM(2014) 415 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2014 van Letland

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2014 van Letland

{SWD(2014) 415 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2014 van Letland

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2014 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 maart 2010 heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie; deze Europa 2020-strategie moet voor een betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en spitst zich toe op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.
- (2) Op voorstel van de Commissie heeft de Raad op 13 juli 2010 een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010-2014) en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten vastgesteld, die samen de "geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.
- (3) Op 29 juni 2012 hebben de staatshoofden en regeringsleiders besloten tot een Pact voor groei en banen, dat een samenhangend kader biedt voor actie op het niveau van de lidstaten, de EU en de eurozone, waarbij alle mogelijke hefboomen, instrumenten

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² COM(2014) 415 final.

³ P7_TA(2014)0128 en P7_TA(2014)0129.

en beleidsvormen worden ingezet. Zij hebben bepaald welke maatregelen op het niveau van de lidstaten moeten worden genomen, en met name verklaard vastbesloten te zijn om de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te verwezenlijken en de landspecifieke aanbevelingen uit te voeren.

- (4) Op 9 juli 2013 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2013 van Letland vastgesteld en een advies over het geactualiseerde convergentieprogramma van Letland voor de periode 2012–2016 uitgebracht.
- (5) Op 13 november 2013 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse⁴ en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2014 voor coördinatie van het economisch beleid. Op dezelfde dag heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag⁵ aangenomen; daarin werd Letland niet genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (6) Op 20 december 2013 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte dat moet worden gestreefd naar gedifferentieerde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie, een normalisering van de kredietverschaffing aan de economie, bevordering van groei en concurrentievermogen, het aanpakken van de werkloosheid en van de sociale gevolgen van de crisis, en modernisering van de overheidsdiensten.
- (7) Op 29 april 2014 heeft Letland zijn nationale hervormingsprogramma 2014 ingediend en op 30 april 2014 zijn stabiliteitsprogramma 2014. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden, zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (8) Met de in het stabiliteitsprogramma 2014 geschetste begrotingsstrategie wordt beoogd het nominale overheidstekort geleidelijk terug te dringen en een structureel saldo te behouden dat in overeenstemming is met de middellangetermijndoelstelling, rekening houdend met de toegestane tijdelijke afwijking van de middellangetermijndoelstelling in verband met het effect van de hervorming van het pensioenstelsel. Het programma heeft de middellangetermijndoelstelling gewijzigd van -0,5% in -1,0%. Deze nieuwe middellangetermijndoelstelling is in overeenstemming met de vereisten van het stabiliteits- en groeipact. Volgens het geplande traject voor het nominale saldo waarin het Letse programma voorziet, zal het (herberekende) structurele saldo geleidelijk verslechteren, maar gebeurt dat binnen de marges die de uitvoering van de pensioenhervorming toelaat. Rekening houdend met de toegestane afwijking van de middellangetermijndoelstelling voldoet het geplande structurele tekort aan de vereisten van het pact tot 2016. Als gevolg van de geplande stijging van het herberekende structurele tekort in 2017 wordt echter afgeweken van het vereiste aanpassingstraject naar de middellangetermijndoelstelling. Al met al is de in het programma geschetste begrotingsstrategie goeddeels in overeenstemming met de vereisten van het stabiliteits- en groeipact. Het ziet ernaar uit dat de overheid gedurende de hele programmeringsperiode ruim onder de 60% van het bbp zal blijven en tegen 2017 tot 31% van het bbp zal terugvallen. Het macro-economische scenario dat ten grondslag

⁴ COM(2013) 800 final.

⁵ COM(2013) 790 final.

ligt aan de begrotingsprognoses in het programma, dat nog niet formeel is goedgekeurd door een onafhankelijke instelling, is plausibel. De economische groei zal gedurende de programmaperiode naar verwachting rond 4% per jaar blijven, terwijl slechts bescheiden prijsstijgingen worden verwacht. Volgens het begrotingsscenario van het programma treedt er een scherpe daling op van het aandeel van de overheidsuitgaven en -ontvangsten in het bbp, als gevolg van een aantal maatregelen die tot inkomstenvermindering leiden, terwijl naar een beheersing van de uitgaven wordt gestreefd. Het verhogen van de uitgaven eisen op een aantal beleidsterreinen vormt een risico voor de in het programma geplande uitgavenbeperkingen. Volgens de voorjaarsprognose 2014 van de Commissie voldoet het begrotingsbeleid in 2014 weliswaar aan de eisen van het pact, maar bestaat het risico dat in 2015 van het pact wordt afgeweken. In het licht van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het programma en de prognoses van de Commissie is de Raad van oordeel dat in 2014 de afwijking van het structurele tekort dat deel uitmaakt van de middellangetermijndoelstelling te wijten is aan de effecten van de hervorming van het pensioenstelsel, maar dat in 2015 een afwijking van het gewenste aanpassingstraject wordt geriskeerd.

- (9) Letland heeft maatregelen genomen om de belastingdruk voor mensen met een laag inkomen en gezinnen met kinderen te verminderen en de onroerendgoed- en milieubelastingen te verhogen. Door hun hoogte en opzet hebben deze belastingen echter onvoldoende invloed op het gedrag van de economische subjecten; ook leiden zij niet tot het verdwijnen van bepaalde voor het milieu schadelijke subsidies. De autoriteiten hebben enige vooruitgang geboekt wat betreft de verbetering van de naleving van de fiscale wetgeving en de terugdringing van het aandeel van de niet-aangegeven economische activiteit, met name door verbetering van de risicobeoordeling en aanscherping van de sancties tegen frauduleus gedrag, maar er zijn nog steeds problemen bij de strijd tegen belastingfraude en -ontwijking. Verbruiksbelastingen maken een aanzienlijk deel uit van de totale belastingheffing en er is veel ruimte voor verbetering van de inkomsten uit die belastingen als voor betere naleving van de fiscale wetgeving wordt gezorgd.
- (10) Letland had een aanvankelijk ambitieus plan om het hoger onderwijs te hervormen, maar desondanks is er geen vooruitgang geboekt met het opzetten van een accreditatiestelsel dat aan internationale normen voldoet. De plannen om een nieuw financieringsmodel in te voeren, zijn onzeker, de consolidatie van de instellingen voor hoger onderwijs is afgezwakt en de restricties op het gebruik van vreemde talen zijn ongewijzigd. Toch is er aanzienlijke ruimte voor hervorming van het hoger onderwijs, dat te omvangrijk is voor de krimpende bevolking, te veel verschillende studierichtingen aanbiedt en slechts in beperkte mate aantrekkelijk is voor buitenlandse studenten en docenten. Uit de resultaten van de eerste onafhankelijke evaluatie van de onderzoeksinstellingen blijkt dat slechts 10% van de beoordeelde instellingen kan worden gerekend tot de internationale onderzoeksinstellingen van hoog niveau. Letland had in 2012 bovendien een O&O-intensiteit van slechts 0,66% van het bbp en er is onvoldoende vooruitgang geboekt om te voldoen aan de Europa 2020-doelstelling om 1,5% van het bbp aan onderzoek en ontwikkeling te besteden.
- (11) Letland heeft vooruitgang geboekt met de aanpak van de werkloosheid, die aanzienlijk is gedaald. De jeugdwerkloosheid is echter nog relatief hoog. Er moeten maatregelen komen om niet-geregistreerde inactieve jongeren te bereiken. Letland heeft maatregelen genomen om de discrepantie tussen het aanbod van en de vraag naar vaardigheden aan te pakken en de kwaliteit van het beroepsonderwijs te

verbeteren, maar hiervoor is nog steeds aandacht nodig, met name om de kwaliteit van stageplaatsen te verbeteren en breed loopbaanadvies te kunnen verstrekken. Het actief arbeidsmarktbeleid is nog slechts beperkt van omvang, en legt een te sterk accent op openbare werken.

- (12) De armoede onder werkenden is in Letland nog zeer hoog. Er zijn enkele stappen gezet om de sociale bijstand te hervormen en er is een grootschalige beoordeling van het socialezekerheidsstelsel uitgevoerd, die een solide basis biedt voor een op feitelijke gegevens gebaseerde hervorming. Een aantal uitkeringen met betrekking tot kinderen zijn significant verhoogd en ten aanzien van de persoonlijke inkomstenbelasting zijn de belastingvrije drempelbedragen voor personen ten laste verhoogd. Waar het gaat om armoedebestrijding levert de sociale bescherming echter een povere prestatie, en het creëren van een doeltreffend sociaal vangnet blijft een uitdaging. Al met al wordt een groot deel van de bevolking bedreigd door armoede en sociale uitsluiting, en voor kinderen is dat percentage nog hoger. Vooral voor gezinnen met kinderen, werklozen, gehandicapten en plattelanders is het risico van armoede en sociale uitsluiting groot. Van alle EU-landen geeft Letland als percentage van het bbp het minste uit aan sociale bescherming. De kosten van gezondheidszorg vormen een belemmering voor de toegankelijkheid ervan, onder meer doordat hoge contante betalingen en vaak ook informele betalingen worden gevraagd. Een groot deel van de bevolking krijgt daardoor niet de zorg die de mensen nodig hebben. Er is aanzienlijke ruimte om de efficiëntie van het stelsel te verbeteren, voor doeltreffende financiering te zorgen en activiteiten voor ziektepreventie te bevorderen.
- (13) Letland heeft enige vorderingen gemaakt met het openstellen van de elektriciteitsmarkt. Begin 2015 zal ook de markt voor huishoudens worden opengesteld. Letland heeft zich in juni 2013 bij de regionale Scandinavisch-Baltische Nord Pool Spot-markt voor elektriciteitscontracten aangesloten. De koppelingen met de energiemarkt van de EU moeten worden versterkt, aangezien Letland momenteel afhankelijk is van ingevoerde elektriciteit en de grensoverschrijdende elektriciteitsverbinding met Estland meestal overbelast is. Ontwikkeling van infrastructuur is dan ook essentieel. Het overbruggen van infrastructurele kloven stelt Letland voor aanzienlijke uitdagingen. Er is ook enige vooruitgang geboekt wat de sector aardgas betreft: het parlement heeft wijzigingen van de energiewet goedgekeurd waarbij de gasmarkt vanaf april 2014 geleidelijk wordt opengesteld. Volledige openstelling van de markt zal echter pas in 2017 een feit zijn. Letland heeft een afgewogen geheel van beleidsmaatregelen voorgesteld op het gebied van energiebesparing in de belangrijkste sectoren van de economie; de komende jaren zal meer dan 70% van de energiebesparingen worden gerealiseerd in de bouwsector. De efficiëntie in de sectoren vervoer, gebouwen en verwarming moet echter worden verbeterd.
- (14) Letland heeft significante maatregelen getroffen om de capaciteit van het justitiële apparaat te vergroten, zodat de achterstand kan worden weggewerkt en de procedures kunnen worden verkort. De grote achterstand aan rechtszaken vormt echter nog steeds een bedreiging voor het zakenleven. De hervormingen om de efficiëntie en de kwaliteit van het justitiële stelsel te vergroten, moeten worden afgerond, onder meer op het gebied van insolventiezaken, bemiddeling en arbitrage. Letland heeft zich een ambitieuze hervorming van het openbaar bestuur ten doel gesteld. De uitvoering van de plannen verloopt echter traag en laat de plaatselijke overheden buiten schot. De hervorming van de staatsbedrijven heeft ernstige vertraging opgelopen. De

mededingingswet moet worden gewijzigd om de Mededingingsraad institutioneel en financieel onafhankelijker te maken, zodat deze doeltreffend kan optreden tegen concurrentiebeperkend gedrag van overheidsinstanties en particuliere organisaties.

- (15) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Letland verricht. Zij heeft zowel het stabiliteitsprogramma als het nationale hervormingsprogramma doorgelicht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaal-economisch beleid in Letland, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. Haar aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 5 weergegeven.
- (16) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma van Letland onderzocht. Zijn advies⁶ is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.
- (17) In de context van het Europees semester heeft de Commissie tevens een analyse van het economische beleid van de eurozone als geheel verricht. Op basis hiervan heeft de Raad specifieke aanbevelingen gericht tot de lidstaten die de euro als munt hebben. Letland dient er ook op toe te zien dat aan deze aanbevelingen volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven,

BEVEELT AAN dat Letland in de periode 2014–2015 actie zou moeten ondernemen om:

1. in 2014 een gezonde begrotingssituatie te handhaven en de begrotingsstrategie in 2015 te versterken, en zo te waarborgen dat de afwijking van de middellangetermijndoelstelling beperkt blijft tot het effect van de hervorming van het pensioenstelsel; te streven naar verdere verlaging van de belastingdruk voor personen met een laag inkomen in het kader van een verschuiving naar groeivriendelijkere onroerendgoed- en milieubelastingen, alsook door de naleving van de belastingwetgeving en de belastinginning te verbeteren;
2. de hervorming van het hoger onderwijs sneller door te voeren, met name door een onafhankelijk accreditatiebureau op te richten en een financieringsmodel te creëren dat kwaliteit belooft; op alle onderwijsniveaus loopbaanadvies te geven, de kwaliteit van beroepsonderwijs en beroepsopleiding te verbeteren, onder meer door het leerlingstelsel te versterken, en de inzetbaarheid van jongeren te vergroten door middel van onder meer maatregelen om jongeren te bereiken die niet zijn geregistreerd, geen werk hebben en geen onderwijs volgen; stappen te zetten in de richting van een meer geïntegreerd en vollediger onderzoekstelsel, onder meer door de financiering te concentreren op internationaal concurrerende onderzoeksinstellingen;
3. de sociale bijstand en de financiering daarvan verder te hervormen, teneinde de dekking te verbeteren, de toereikendheid van de uitkeringen te waarborgen, de activeringsgraad te versterken en de sociale dienstverlening beter gericht te maken; de dekking van het actieve arbeidsmarktbeleid te vergroten; de kosteneffectiviteit, de kwaliteit en de toegankelijkheid van het zorgstelsel te vergroten;
4. de koppelingen van de gas- en elektriciteitsnetten met die van de aangrenzende lidstaten sneller te ontwikkelen met het oog op diversifiëring van energiebronnen en

⁶ Uit hoofde van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

stimulering van de concurrentie door betere integratie van de energiemarkten van de Baltische staten; verdere maatregelen te nemen om de energie-efficiëntie in de sectoren vervoer, gebouwen en verwarming te verbeteren;

5. de hervorming van het justitiële stelsel af te ronden, met inbegrip van de lopende hervormingen op het gebied van insolventie, arbitrage en bemiddeling, teneinde een bedrijfs- en consumentenvriendelijker rechtskader tot stand te brengen; het tempo van de bestuurlijke hervormingen op te voeren, onder meer door de hervorming van het beheer van de staatsbedrijven uit te voeren en de institutionele en financiële onafhankelijkheid van de Mededingingsraad te vergroten.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter