



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 5.6.2019
COM(2019) 514 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

**om Lettlands nationella reformprogram 2019 med avgivande av rådets yttrande om
Lettlands stabilitetsprogram 2019**

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Lettlands nationella reformprogram 2019 med avgivande av rådets yttrande om Lettlands stabilitetsprogram 2019

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken¹, särskilt artikel 5.2,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

- (1) Den 21 november 2018 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2019 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Kommissionen tog vederbörlig hänsyn till den europeiska pelaren för sociala rättigheter som proklamerades av Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 17 november 2017. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 21 mars 2019. Den 21 november 2018 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, rapporten om förvarningsmekanismen, där det inte angavs att Lettland var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning. Samma dag antog kommissionen också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet, som godkändes av Europeiska rådet den 21 mars 2019. Den 9 april 2019 antog rådet rekommendationen om den ekonomiska politiken i euroområdet (nedan kallad *rekommendationen för euroområdet*).
- (2) Med tanke på de nära kopplingarna mellan ekonomierna i Ekonomiska och monetära unionen bör Lettland, i egenskap av en medlemsstat som har euron som valuta, se till

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

att rekommendationen för euroområdet, som återspeglas i rekommendationerna 1–4, genomförs fullständigt och i tid. Att fokusera den investeringsrelaterade ekonomiska politiken på de angivna områdena och vidta kompetenshöjande insatser kommer särskilt att bidra till att ge resultat med den första rekommendationen för euroområdet om att förbättra produktiviteten och därigenom bidra till ombalansering i euroområdet, medan skatteåtgärder kommer att bidra till resultat med den tredje rekommendationen för euroområdet vad gäller arbetsmarknadens funktionssätt.

- (3) Landsrapporten 2019 för Lettland² offentliggjordes den 27 februari 2019. Den innehöll en bedömning av hur väl Lettland hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 13 juli 2018, med uppföljningen av tidigare års rekommendationer och med sina nationella Europa 2020-mål.
- (4) Den 15 april 2019 lade Lettland fram sitt nationella reformprogram för 2019 och den 17 april 2019 sitt stabilitetsprogram för 2019. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes kopplingar ska kunna beaktas.
- (5) Vid programplaneringen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna (nedan kallade *ESI-fonder*) för 2014–2020 har relevanta landsspecifika rekommendationer beaktats. Enligt artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013³ får kommissionen begära att en medlemsstat ska se över och föreslå ändringar av sin partnerskapsöverenskommelse och av relevanta program när så krävs för att stödja genomförandet av relevanta rekommendationer från rådet. Kommissionen har i riktlinjerna för tillämpning av åtgärder som kopplar ESI-fondernas effektivitet till sund ekonomisk styrning beskrivit närmare hur den kommer att tillämpa denna bestämmelse⁴.
- (6) Lettland omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. I stabilitetsprogrammet 2019 planerar regeringen en förbättring av det totala saldot från ett underskott på 1,0 % av BNP 2018 till ett underskott på 0,5 % av BNP 2019 och 0,4 % av BNP 2020 och 2021⁵. Baserat på det omräknade strukturella saldot⁶ planerar man att 2019 uppnå det medelfristiga budgetmålet, som är fastställt till ett strukturellt underskott på 1 % av BNP, med hänsyn tagen till den tillåtna tillfälliga avvikelse som medgetts med anledning av strukturreformerna. Enligt stabilitetsprogrammet för 2019 väntas den offentliga förvaltningens skuldkvot sjunka till 33,1 % av BNP 2022. Prognosen för BNP-tillväxt i stabilitetsprogrammet för 2019 verkar vara realistisk. Riskerna för de offentliga finanserna väger jämt.
- (7) Den 13 juli 2018 rekommenderade rådet Lettland att försöka uppnå det medelfristiga budgetmålet 2019, med beaktande av den tillåtna tillfälliga avvikelsen kopplad till genomförandet av strukturreformerna. Detta är förenligt med att de primära offentliga

² SWD(2019) 1013 final.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁶ Det konjunkturrensade saldot exklusive engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder, omräknat av kommissionen enligt den allmänt vedertagna metoden.

nettoutgifternas nominella tillväxt 2019 får uppgå till högst⁷ 4,8 %, vilket motsvarar en förbättring av det strukturella saldodot med 0,2 % av BNP. Enligt kommissionens vårprognos 2019 förväntas Lettland vara nära att uppnå sitt medelfristiga budgetmål, med beaktande av den tillåtna tillfälliga avvikelserna kopplad till genomförandet av strukturreformerna. I nuläget visar bedömningen således på en risk för en viss avvikelse 2019. Samtidigt ser den beräknade nominella tillväxttakten för de primära offentliga nettoutgifterna för närvarande ut att tyda på en risk för en betydande avvikelse från kravet under 2019. Om det strukturella saldodot inte längre beräknas ligga nära det medelfristiga budgetmålet, med beaktande av den tillåtna tillfälliga avvikelserna kopplad till genomförandet av strukturreformerna, måste den samlade bedömningen i framtiden ta en möjlig avvikelse från kravet med i beräkningen.

- (8) Mot bakgrund av Lettlands förväntade produktionsgap på 1,3 % bör de primära offentliga nettoutgifterna inte öka nominellt mer än 3,5 % 2020, vilket är i linje med en strukturell anpassning på 0,5 % av BNP och svarar mot den överenskomna anpassningsmatrisen för krav i stabilitets- och tillväxtpakten. Enligt kommissionens vårprognos 2019 förväntas Lettland, förutsatt fast politisk kurs, ligga nära det medelfristiga budgetmålet. I nuläget visar bedömningen således på en risk för en viss avvikelse 2020. Samtidigt ser den beräknade nominella tillväxttakten för de primära offentliga nettoutgifterna för närvarande ut att tyda på en risk för en betydande avvikelse från kravet under 2020. Om det strukturella saldodot inte längre förväntas ligga nära det medelfristiga budgetmålet måste den samlade bedömningen i framtiden ta en möjlig avvikelse från kravet med i beräkningen. Sammantaget anser rådet att Lettland måste vara redo att vidta ytterligare åtgärder från och med 2019 för att stabilitets- och tillväxtpaktens regler ska följas.
- (9) Skatteintäkterna som andel av BNP i Lettland är låga jämfört med EU-genomsnittet och begränsar i någon mån utbudet av offentliga tjänster, särskilt inom hälso- och sjukvård samt social inkludering. Kapital och egendom är förhållandevis lågt beskattade, och att man har fryst taxeringsvärdena för mark och fastigheter kommer att minska skatteintäkterna därifrån ytterligare. Samtidigt är skattetrycket på arbete fortfarande högt för låginkomsttagare jämfört med EU-genomsnittet, även om det har minskat. Den svarta ekonomins andel verkar ha krympt något de senaste åren enligt olika uppskattningar. Icke desto mindre är underrapporterad ekonomisk verksamhet en större del av ekonomin i Lettland än i de andra baltiska staterna. Särskilt är underrapporteringen av löner (kontantpåslag), särskilt inom byggsektorn, en stor del av den svarta ekonomin.
- (10) Efter nedläggningen av Lettlands tredje största bank till följd av anklagelser om penningtvätt skärptes regelverket för utländska kunder. Följden blev att de utländska kundernas insättningar, vilka utgör den största risken för penningtvätt i Lettland, minskade kraftigt från maj 2018, men utmaningar när det gäller bekämpning av penningtvätt kvarstår. Vidare har Lettland utarbetat en detaljerad handlingsplan för att förbättra sin strategi mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Huvudprioriteringarna i handlingsplanen omfattar bl.a. att stärka den riskbaserade tillsynen, säkerställa att tillsynsmyndigheterna har tillräckligt med personal samt se till att informationsutbyte och samverkan mellan de utredande myndigheterna och med

⁷

Primära offentliga nettoutgifter består av totala offentliga utgifter exklusive ränteutgifter, utgifter för EU-program som motsvaras fullt ut av EU-medel samt icke-diskretionära förändringar i utgifterna för arbetslöshetsförmåner. Nationellt finansierade fasta bruttoinvesteringar är utjämnade över en fyraårsperiod. Diskretionära åtgärder på inkomstsidan eller lagstadgade inkomstökningar är inräknade. Engångsåtgärder på såväl inkomst- som utgiftssidan är avräknade.

den privata sektorn sköts ändamålsenligt. Man bör se till att handlingsplanen genomförs verkningsfullt, när den väl är antagen. Slutligen måste de brottsbekämpande och rättsliga myndigheternas kapacitet också stärkas.

- (11) Lettland har svårt att klara flera av principerna om socialt skydd och social inkludering i den europeiska pelaren för sociala rättigheter. Inkomstskillnaderna i Lettland är höga, eftersom omfördelningen genom skatte- och förmånssystemet är liten. De sociala förmånernas tillräcklighet är fortfarande låg och effekterna av sociala transfereringar på fattigdom och ojämlikhet är begränsade. Fattigdomsriskerna bland äldre och personer med funktionsnedsättning är relativt höga och ökar på grund av att förmånerna inte håller jämna steg med löneökningarna. Andelen äldre som riskerar fattigdom eller social utestängning var 49,0 % 2018 (EU-genomsnittet var 18,2 % 2017) och för personer med funktionsnedsättning var den 40,7 % 2017 (EU-genomsnittet var 29,3 % 2017). Det statliga socialbidraget till personer med funktionsnedsättning och minimiålderspensionen har inte setts över sedan 2006. Minimiinkomstreformen, som aviserades 2014, har inte genomförts, och det inverkar negativt på de fattigaste hushållen. Möjligheterna att få långvarig vård och omsorg är också fortsatt små. Det krävs därför investeringar för att motverka social utestängning, inklusive livsmedel och materiellt bistånd till dem som har det sämst ställt. Dessutom behövs investeringar, även i infrastruktur, för att förbättra tillgången till barnomsorg, långvarig vård och omsorg, sysselsättning och andra sociala tjänster, och för att möjliggöra integration av hälso- och sjukvårdstjänster och sociala tjänster, även för att klara övergången från institutionsvård till närvård. Andelen personer i undermåliga bostäder är bland de högsta i EU (15,2 % mot 4,0 % i EU-genomsnitt 2017), och tillgången på sociala bostäder är knapp. Investeringar behövs för att tillhandahålla rimligt prissatta bostäder.
- (12) Den totala sysselsättningen är hög och ökar, men antalet förvärvsarbetande påverkas negativt av krympande befolkning och utvandring. Dessutom varierar sysselsättningsgraden mellan olika regioner och olika kompetensnivåer. Äldre med inaktuell kompetens möter större svårigheter. Arbetskraftens låga digitala kompetensnivå bromsar företagens möjligheter att använda digital teknik och landets innovationspotential. Vuxna deltar i utbildning och arbetslösa i aktiva arbetsmarknadsåtgärder i lägre omfattning än EU-genomsnittet.
- (13) Utbildningssystemet står inför utmaningen att konsolidera resurserna och samtidigt förbättra kvalitet och effektivitet. Lettlands utbildningssystem lyckas väl med resultaten, men tillgång till utbildning av hög kvalitet är ofta kopplat till var man bor och vilken typ av skola man går till. En reform av läroplanerna för yrkesutbildning som syftar till att anpassa dem till nya kompetenskrav har gått framåt, och yrkesutbildningarna har blivit mycket bättre. De är dock måttligt efterfrågade med ett intag och en sysselsättningsgrad för nyutexaminerade som ligger under EU-genomsnittet.
- (14) Garanterat utbud på kompetens är en viktig målsättning som fortfarande kräver rejäla investeringar. Matchande investeringar, även i form av infrastruktur, är nödvändiga för att förbättra utbildningens kvalitet, verkan och relevans för arbetsmarknaden och för att främja livslångt lärande, särskilt flexibel kompetensutveckling och omskolning. Investeringar behövs också för att förbättra möjligheterna till anställning, även för att ge bättre räckvidd och täckning åt aktiva arbetsmarknadsåtgärder och förbättra arbetskraftens anställbarhet och rörlighet över branscher och geografiska områden. I ett större sammanhang är det viktigt att stärka arbetsmarknadsparternas möjligheter att

främja rättvisa arbetsvillkor och förverkliga den europeiska pelaren för sociala rättigheter.

- (15) Låga offentliga utgifter för hälso- och sjukvård och dåliga livsstilsval är de främsta orsakerna till befolkningens dåliga hälsoresultat. De nyligen höjda anslagen till hälso- och sjukvården åtgärdar vissa begränsningar i utbudet kopplade till begränsningarna i det årliga tjänsteutbudet och långa väntetider. Den offentliga finansieringen av hälso- och sjukvården ligger dock fortfarande långt under EU-genomsnittet. Rättidig och jämlik tillgång till hälso- och sjukvård är begränsad. Detta leder till att människor enligt egen bedömning har stora icke tillgodosedda vårdbehov. Utsatta grupper drabbas särskilt av höga patientavgifter och av att utbudet varierar i kvalitet. Reformerna för att öka effektiviteten och kvaliteten inom hälso- och sjukvården fortskrider men befinner sig i ett tidigt skede och bör påskyndas, bl.a. med hjälp av ändamålsenlig preventivvård, rationalisering av sjukhussektorn, förstärkning av primärvården och inriktning på kvalitetsstyrning. Lettland lider dessutom brist på hälso- och sjukvårdspersonal, särskilt sjuksköterskor, vilket håller tillbaka den offentliga hälso- och sjukvården och äventyrar framgången för hälso- och sjukvårdsreformerna. Om uppdelningen av hälso- och sjukvårdstjänsterna i två korgar ("fullt utbud" och "basutbud") träder i kraft, finns det en risk för att detta ytterligare inskränker en rättvis fördelning av hälso- och sjukvårdstjänster och leder till negativa hälsoeffekter. Regjäla investeringar i hälso- och sjukvård, även infrastruktur, behövs för att göra hälso- och sjukvården lättillgängligare, få ner kostnaderna och höja kvaliteten i syfte att förbättra befolkningens hälsa och säkerställa hälsosammare och längre arbetsliv.
- (16) Lettland investerar lite i forskning och utveckling, och landets investeringsgap på innovationsområdet är stort. Lettlands utgiftsandel för forskning och utveckling 2017 hörde till de lägsta i EU och har legat ganska stabilt under det senaste årtiondet. Finansieringen av forskningen utgörs dessutom nästan helt och hållet av EU-medel. Ett resultat av detta är att Lettland presterar medelmåttigt inom innovation, utom på ett par punkter, t.ex. IKT-infrastruktur, och ligger efter inom mänskliga resurser, samarbete mellan den offentliga och den privata sektorn samt investeringar i immateriella rättigheter.
- (17) Dessutom behöver stora investeringsgap förorsakade av skillnader mellan regionerna åtgärdas. Stora ekonomiska skillnader finns fortfarande mellan Riga och Lettlands övriga regioner. Lettland som helhet konvergerar med EU, men skillnaderna i ekonomiska resultat mellan huvudstadsregionen och de andra regionerna har inte minskat sedan Lettland anslöt sig till EU. Konkurrenskraft och kvalitet på offentliga tjänster varierar kraftigt mellan de olika lettiska regionerna och påverkar regionernas attraktionskraft. Investeringsbeslut bör därför ta de stora regionala skillnaderna i fråga om rörlighet och digital infrastruktur med i beräkningen, särskilt den sista kilometern till slutanvändaren. Det transeuropeiska transportnätet har fortfarande mycket stora luckor i Lettlands randområden och gränsregioner, vilket inverkar negativt på den ekonomiska verksamheten och exporten. Investeringsgap bromsar vidare färdigställandet av Rail Baltica-projektet och de centrala elinfrastrukturprojekt som ingår i sammanlänkingsplanen för den baltiska energimarknaden. Dessutom behövs det investeringar i resurseffektivitet för att påskynda Lettlands energiomställning. Det krävs ytterligare ansträngningar för att förbättra den totala energieffektiviteten, särskilt inom bostads- och transportsektorerna.
- (18) Den nyligen antagna visselblåsarlagen är ett steg i rätt riktning, och landets antikorrupsionsorgan har också tagit krafttag nyligen och avslöjat ett antal fall av

korruption på hög nivå. Icke desto mindre uppfattas beslutsfattandet på central nivå fortfarande som präglad av vänskapskorruption, och upphandlingsprocessen löper risk för korruption på grund av bristande öppenhet, särskilt i kommuner och statligt ägda och kommunala företag. Ändringarna i regelverket om intressekonflikter kan ge upphov till missbruk. Den nyligen antagna etikkoden omfattar inte politiskt tillsatta personer.

- (19) Den offentliga förvaltningen har inte anpassats till att befolkningen krymper och åldras. Att befolkningen krymper och landsbygden avfolkas leder till att det offentliga tjänsteutbudet på landsbygden används mindre. Det behövs strategier för offentlig förvaltning, utbildning och hälso- och sjukvård som gör att tillgången till kvalitetstjänster i glesbygd och avfolkningsområden bibehålls samtidigt som man säkerställer större effektivitet. Nyligen aviserades planer på att genomföra en allmän reform av förvaltningsområdena fram till december 2021. Ett snabbt genomförande av den reformen kan bidra till att förbättra ansvarstagandet och effektiviteten i den offentliga förvaltningen, särskilt mot bakgrund av det operativa programmet för EU-medel, som ska godkännas 2020.
- (20) Programplaneringen för EU-medel för perioden 2021–2027 kan bidra till hanteringen av en del av de identifierade gapen i rekommendationerna, särskilt på de områden som omfattas av bilaga D till landsrapporten⁸. Detta skulle ge Lettland möjlighet att använda dessa medel på bästa sätt med avseende på de identifierade områdena, med beaktande av regionala skillnader. Att stärka landets administrativa kapacitet att förvalta dessa medel är en viktig faktor för att den här investeringen ska lyckas.
- (21) Kommissionen har inom ramen för den europeiska planeringsterminen för 2019 gjort en omfattande analys av Lettlands ekonomiska politik och redogjort för den i 2019 års landsrapport. Den har även bedömt stabilitetsprogrammet för 2019, det nationella reformprogrammet för 2019 samt uppföljningen av de rekommendationer Lettland har fått tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmens relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Lettland utan också huruvida unionens regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på unionsnivå.
- (22) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet för 2019 och dess yttrande⁹ återspeglas särskilt i rekommendation 1 nedan.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Lettland att 2019 och 2020 vidta följande åtgärder:

- 1. Säkerställa att de primära offentliga nettoutgifternas nominella tillväxt inte överskrider 3,5 % 2020, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på 0,5 % av BNP. Sänka skatten för låginkomsttagare genom att växla till andra källor, särskilt kapital och fastigheter, och med hjälp av bättre skattedisciplin. Säkerställa verkningsfull tillsyn och verkningsfullt genomförande av regelverket för bekämpning av penningtvätt.
- 2. Angripa socialt utanförskap särskilt genom att se till att minimiinkomstförmånerna, minimiålderspensionerna och inkomststöd till människor med funktionsnedsättning räcker bättre. Höja kvaliteten på utbildningen och göra den mer resurseffektiv, särskilt för lågutbildade arbetstagare och arbetssökande, även genom ökat deltagande

⁸ SWD(2019) 1013 final.

⁹ Enligt artikel 5.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.

i yrkesutbildning och vuxenutbildning. Förbättra tillgänglighet, kvalitet och kostnadseffektivitet för hälso- och sjukvårdssystemet.

3. Fokusera den investeringsrelaterade ekonomiska politiken på innovation, billiga bostäder, transporter, särskilt ur hållbarhetssynpunkt, resurseffektivitet och energieffektivitet, sammanlänkning av energinät och digital infrastruktur, med beaktande av regionala skillnader.
4. Förbättra ansvarstagande och effektivitet i den offentliga sektorn, särskilt vad gäller lokala myndigheter och statsägda och kommunalt ägda företag och regelverket om intressekonflikter.

Utfärdad i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*