



Brussel, 29.5.2013
COM(2013) 364 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2013 van Letland

**en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma van Letland voor de
periode 2012-2016**

{SWD(2013) 364 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2013 van Letland

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma van Letland voor de periode 2012-2016

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 9, 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,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

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 zal zich toespitsen op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.
- (2) De Raad heeft op 13 juli 2010 op basis van de voorstellen van de Commissie 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

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² COM(2013) 364 final.

³ P7_TA(2013)0052 en P7_TA(2013)0053.

richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten⁴ 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 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 landenspecifieke aanbevelingen uit te voeren.
- (4) Op 6 juli 2012 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2012 van Letland vastgesteld en een advies over het geactualiseerde convergentieprogramma van Letland voor de periode 2011-2015 uitgebracht.
- (5) Op 28 november 2012 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse⁵ en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2013 voor coördinatie van het economisch beleid. Eveneens op 28 november 2012 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag⁶ aangenomen. Daarin werd Letland niet genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (6) Op 14 maart 2013 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte de noodzaak een gedifferentieerd, groeivriendelijk beleid van begrotingsconsolidatie te voeren, de kredietverschaffing aan de economie te normaliseren, de groei en het concurrentievermogen te bevorderen, de werkloosheid en de sociale gevolgen van de crisis aan te pakken, en de overheidsdiensten te moderniseren.
- (7) Letland heeft op 29 april 2013 zijn convergentieprogramma 2013 voor de periode 2012-2016 ingediend en op 2 mei 2013 zijn nationale hervormingsprogramma 2013. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden, zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (8) In het licht van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het convergentieprogramma 2013 is de Raad van oordeel dat het aan de begrotingsprognoses van het programma ten grondslag liggende macro-economische scenario realistisch is. De economische groei zal gedurende de programmaperiode naar verwachting enigszins vertragen tot rond 4% per jaar, terwijl slechts bescheiden prijsstijgingen worden verwacht. Het overheidstekort nam in 2012 af tot een peil dat ruim onder de 3% van het bbp ligt en ook werd in dat jaar de middellangetermijndoelstelling gehaald, aanzienlijk eerder dan in het vorige programma was voorzien. In het programma wordt de vorige middellangetermijndoelstelling van -0,5% bevestigd, waarmee de vereisten van het

⁴ Besluit 2013/208/EU van de Raad van 22 april 2013.

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

Pact afdoende in acht worden genomen. Met de begrotingsstrategie die in het programma is uitgestippeld, wordt beoogd om een op de middellangetermijndoelstelling gebaseerde structurele begrotingspositie te handhaven, waarbij elke afwijking beperkt moet blijven tot het gecumuleerde effect van de hervorming van het pensioenstelsel; deze in 2013, 2015 en 2016 uitgevoerde hervorming houdt in dat het deel van de socialezekerheidsbijdragen dat in een pensioenregeling met kapitaaldekking wordt geïnvesteerd, geleidelijk zal stijgen. Volgens een algemene beoordeling waarbij het herberekende structurele saldo als referentie werd gehanteerd en die tevens een uitgavenanalyse ongerekend discretionaire maatregelen behelsde, lijkt het structurele saldo in 2013 met 1,0 procentpunt van het bbp te zullen afwijken, aanzienlijk meer dus dan het gecumuleerde effect van de hervorming van het pensioenstelsel, en in 2014 met nog eens 0,2 procentpunt. De overheidsschuld zal gedurende de programmaperiode naar verwachting ruim onder 60% van het bbp blijven, maar van 40,7% van het bbp in 2012 oplopen tot 44,5% in 2013, doordat de overheid activa bijeenbrengt voor schuldaflossingen, en vanaf 2014 weer afnemen doordat het effect van de aflossingen merkbaar wordt, om tegen het einde van de programmaperiode op 34,6% uit te komen. De wet op de begrotingsdiscipline is door het Letse parlement in januari 2013 goedgekeurd en is in maart 2013 in werking getreden. Als de nieuwe wet doeltreffend wordt uitgevoerd, zou deze het begrotingskader in Letland aanzienlijk versterken, een doeltreffend mechanisme bieden om de uitgavengroei in economische gunstige tijden te beperken en als basis dienen voor meerjarige begrotingsplanning op basis van regels.

- (9) Letland heeft de belasting op arbeid verlaagd, en verdere maatregelen op dit gebied zijn gepland voor 2014 en 2015. De belastingwig voor laagbetaalde werknemers behoort echter nog tot de hoogste in de EU, wat erop wijst dat het belastingbeleid een fijnaanpassing nodig heeft om de werkgelegenheid voor laaggeschoolde werknemers te bevorderen. Bovendien zou het structurele saldo moeten worden verbeterd door het zwaartepunt van de belastingdruk te verleggen van de belasting op arbeid naar periodieke onroerendgoedbelastingen en belastingen op het gebruik van natuurlijke en andere hulpbronnen. De milieubelastingen zijn nog niet goed ontwikkeld en worden sterk gedomineerd door de belasting op motorbrandstoffen, terwijl de belastingen op andere energiebronnen, vervuiling en het gebruik van natuurlijke hulpbronnen onder het gemiddelde van de EU liggen. Verdere verbreding van de belastinggrondslag met andere bronnen van milieubelasting zou bijdragen tot de verwezenlijking van de milieudoelstellingen. De overheid heeft de inspanningen ter bestrijding van de informele economie opgevoerd; deze inspanningen moeten worden gehandhaafd.
- (10) Hoewel de structurele aanpassing na de crisis met succes is verlopen, is het na een uitgesproken boom-bustcyclus noodzakelijk om de toekomstige kredietgroei en de stabiliteit van de financieringsgrondslag van de banken, met betrekking tot de instroom van buitenlandse deposito's, in het oog te houden door middel van een passend micro- en macroprudentieel beleid.
- (11) Letland heeft een aantal stappen ondernomen om langdurige werkloosheid en jeugdwerkloosheid aan te pakken. De financiering en het toepassingsgebied van het actieve arbeidsmarktbeleid zijn in 2013 uitgebreid ten opzichte van 2012, en er worden nieuwe maatregelen ingevoerd, waaronder profilering van werkzoekenden en betere bijstand bij het vinden van werk. Toch heeft het land nog te kampen met hoge langdurige werkloosheid en jeugdwerkloosheid, worden werklozen en

uitkeringsgerechtigden onvoldoende geactiveerd en moet de toegang tot sociale dienstverlening worden verbeterd. De vrees bestaat dat beroepsonderwijs en beroepsopleiding onvoldoende hoogwaardige vaardigheden voor de beroepsbevolking opleveren en dat goede praktijkgerichte opleiding slechts in beperkte mate beschikbaar is. Er moet breed loopbaanadvies ter beschikking worden gesteld en de hervormingen van beroepsonderwijs en beroepsopleiding moeten worden voortgezet, met inbegrip van de verbetering van de kwaliteit en toegankelijkheid van praktijkgericht onderwijs en het leerlingstelsel.

- (12) Een groot deel van de bevolking van Letland (40%) wordt bedreigd door armoede en sociale uitsluiting; voor kinderen is dat percentage nog hoger, namelijk 43,6%. Het aantal mensen voor wie armoede dreigt, is in 2012 licht gestegen, wat erop lijkt te wijzen dat groei niet automatisch tot minder armoede leidt en dat gericht beleid noodzakelijk is. Letland heeft een aantal maatregelen genomen om armoede onder werklozen en kinderen aan te pakken, maar er is minder rechtstreekse actie ondernomen om de problemen van het stelsel voor sociale bijstand aan te pakken, met name op het gebied van transparantie, toereikendheid van de uitkeringen en de dekking van het stelsel, en de maatregelen om bijstandsgerechtigden te activeren zijn onvoldoende. In verband met een gebrek aan begrotingsruimte heeft Letland het gegarandeerde minimuminkomen (GMI) verlaagd en de financiering van GMI-uitkeringen uit de overheidsbegroting afgeschaft. Deze beslissingen zullen waarschijnlijk leiden tot meer extreme armoede en grotere verschillen tussen lokale overheden wat de toegang tot sociale bijstand betreft, en tot vermindering van de prikkels voor de centrale overheid om in beleidsontwikkeling en beheersing van de sociale bijstand te investeren. Het is van belang de gevolgen van deze beslissingen in het oog te houden om verslechtering van de situatie te voorkomen.
- (13) Letland heeft een ambitieuze hervorming voorgesteld, waarvan een aanzienlijk positief effect op de kwaliteit van het hogeronderwijsstelsel kan worden verwacht. De hervormingsplannen omvatten herziening van de erkenningsprocedure, scheiding van academische en managementfuncties binnen de universiteiten, ontwikkeling van een nieuw financieringsmodel en consolidatie van de instellingen voor hoger onderwijs. De plannen verkeren echter nog in een pril stadium en moeten naar behoren worden uitgevoerd, willen de verwachte positieve effecten gerealiseerd worden. In 2013 zal bovendien een evaluatie worden verricht van de doelmatigheid van de wetenschappelijke instellingen en hun ontwikkelingsstrategieën. Deze belangrijke evaluatie moet mede de basis leggen voor toekomstige hervormingen en financiering van de wetenschappelijke instellingen teneinde zo de innovatie in Letland te stimuleren.
- (14) Letland heeft beleidsmaatregelen voorgesteld voor energiebesparing in de belangrijkste sectoren van de economie. Naar verwachting zal de sector gebouwen de komende jaren meer dan 70% van de energiebesparingen opleveren. De uitvoering van de projecten voor woningisolatie verloopt echter traag en het aantal voltooide projecten is gering, vergeleken met het aantal bestaande gebouwen, met grote energieverliezen tot gevolg. Op dit gebied is veel efficiencywinst te behalen, gezien het feit dat de energie-intensiteit van de Letse huishoudens in 2010 het EU-record behaalde. Letland heeft in 2012 vorderingen gemaakt met het openstellen van de elektriciteitsmarkt voor concurrentie en participatie in regionale markten. Rechtstreekse contracten met elektriciteitsleveranciers zijn nu de norm in de zakelijke sector en ook voor particulieren op vrijwillige basis beschikbaar. Letland zal zich

volgens plan in juni 2013 bij de Nord Pool Spot-handel aansluiten. Er is echter geen vooruitgang geboekt met de openstelling van de aardgasmarkt, waar de afhankelijkheid van één leverancier nog de norm is. De autoriteiten staan voor moeizame onderhandelingen over eigendom en beheer van de gasopslagfaciliteit, die van groot belang is voor de goede werking van de regionale gasmarkt.

- (15) Het justitiële stelsel van Letland wordt gekenmerkt door inefficiënties op civielrechtelijk gebied. Het stelsel combineert een aantal ongunstige factoren, zoals langdurige procedures in burgerlijke en handelszaken in eerste aanleg en een laag afhandelingspercentage, wat tot een achterstand bij de rechtbanken heeft geleid. Met name duurt het lang voor besluiten worden genomen in insolventieprocedures. Veel zaken worden bovendien niet in eerste aanleg opgelost, waardoor op alle niveaus, tot aan het Hooggerechtshof toe, vertragingen ontstaan. Er zijn de laatste tijd maatregelen genomen om de efficiëntie en de kwaliteit van het stelsel te verbeteren, maar het is nog te vroeg om het effect daarvan te beoordelen. Het is met name van belang dat voldoende aandacht wordt geschonken aan het personeelsbeheer bij de rechtbanken. Een grotere betrokkenheid van de Raad van Justitie, een herdefiniëring van de rol van managementfuncties binnen het justitiële stelsel en een betere opleiding van de rechters kunnen tot een hogere kwaliteit van het stelsel bijdragen. Eind 2012 zijn wijzigingen van de wet op de insolventie voorgesteld. Deze zijn echter van geringe strekking en bieden geen volledige oplossing voor de tekortkomingen van de wet. Er zijn bijvoorbeeld problemen geconstateerd bij de praktische tenuitvoerlegging van de wet, met name wat betreft de rol van curatoren, hun verantwoordelijkheden ten aanzien van de rechter en de liquidatie van vermogensbestanddelen, alsmede problemen betreffende persoonlijke insolventie, die ook moeten worden opgelost.
- (16) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Letland verricht. Zij heeft het convergentieprogramma en het nationale hervormingsprogramma beoordeeld. 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 de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 6 weergegeven.
- (17) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het convergentieprogramma van Letland onderzocht. Zijn advies⁷ daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Letland in de periode 2013-2014 actie onderneemt om:

1. de begrotingsstrategie te versterken, met als doel te waarborgen dat de afwijking van de middellangetermijndoelstelling uitsluitend kan worden toegeschreven aan het gecumuleerde effect van de hervorming van het pensioenstelsel; in het kader van deze strategie de belasting voor laagbetaalden te verlagen door de belastingheffing te verleggen naar bijvoorbeeld accijnzen, periodieke onroerendgoedbelastingen en/of milieubelastingen; de inspanningen voort te zetten om de belastinginning te verbeteren en de schaduwconomie te bestrijden; door te gaan met het versterken van

⁷ Uit hoofde van artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

het begrotingskader door een effectieve tenuitvoerlegging van de wet op de begrotingsdiscipline en door meerjarige begrotingsplanning;

2. langdurige werkloosheid en jeugdwerkloosheid aan te pakken door het toepassingsgebied en de effectiviteit van het actieve arbeidsmarktbeleid en gerichte sociale dienstverlening te vergroten; de inzetbaarheid van jongeren te verbeteren, bijvoorbeeld door middel van een jeugdgarantieregeling, breed loopbaanadvies aan te bieden, hervormingen door te voeren op het gebied van beroepsonderwijs en beroepsopleiding, en de kwaliteit en toegankelijkheid van leercontracten te vergroten;
3. de hoge armoedecijfers aan te pakken door verbreding van de sociale bijstand, verbetering van de toereikendheid van de uitkeringen en versterking van de maatregelen om uitkeringsgerechtigden te activeren; de wijze van bijstandsverlening te versterken om armoede onder kinderen doeltreffend te bestrijden;
4. de geplande hervormingen van het hoger onderwijs uit te voeren, wat in het bijzonder inhoudt de totstandbrenging van een financieringsmodel dat kwaliteit beloont, de hervorming van het erkenningssysteem, de consolidatie van de instellingen en de stimulering van internationalisering; verdere maatregelen te treffen om de onderzoeksinstellingen te moderniseren, op basis van de onafhankelijke evaluatie die aan de gang is;
5. de energie-efficiëntie verder te verbeteren, met name wat woningen en stadsverwarmingsnetten betreft, en stimulansen te bieden voor het terugdringen van energiekosten en het verleggen van het verbruik naar energiezuinige producten; de connectiviteit met de energienetten van de EU te verbeteren en maatregelen te nemen om de aardgasmarkt te liberaliseren, onder meer door duidelijke regels op te stellen voor de toegang van derden tot de opslagfaciliteiten;
6. de hervormingen van het justitiële stelsel te voltooien, teneinde de efficiëntie en de kwaliteit van de rechterlijke macht te verbeteren, de achterstand terug te dringen en de procedures in te korten, ook wat insolventieprocedures betreft; een breed personeelsbeleid in te voeren en maatregelen te treffen voor de tenuitvoerlegging van de wetten inzake bemiddeling en de stroomlijning van het stelsel van arbitragerechtbanken.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*