

Brussel, 12 juni 2017
(OR. en)

9302/17

ECOFIN 405
UEM 154
SOC 385
EMPL 299
COMPET 402
ENV 501
EDUC 229
RECH 185
ENER 224
JAI 484

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Nr. Comdoc.:	ST 9246/17 ECOFIN 376 UEM 125 SOC 354 EMPL 269 COMPET 371 ENV 471 EDUC 199 RECH 155 ENER 195 JAI 446 - COM(2017) 513 final
Betreft:	Aanbeveling voor een AANBEVELING VAN DE RAAD over het nationale hervormingsprogramma 2017 van Letland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2017 van Letland

Voor de delegaties gaat hierbij de in hoofde genoemde ontwerpaanbeveling van de Raad, die is gebaseerd op Commissievoorstel COM(2017) 513 final, en door verschillende comités van de Raad is herzien en goedgekeurd.

AANBEVELING VAN DE RAAD

van...

over het nationale hervormingsprogramma 2017 van Letland

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2017 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 Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

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,

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 16 november 2016 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2017 voor coördinatie van het economisch beleid. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 9-10 maart 2017 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 16 november 2016 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad² ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Letland niet 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 aangenomen, die op 9-10 maart 2017 door de Europese Raad is bekrachtigd. Op 21 maart 2017 heeft de Raad de Aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone ("aanbeveling voor de eurozone") vastgesteld.³
- (2) Als lidstaat die de euro als munt heeft en in het licht van de grote onderlinge verwevenheid tussen de economieën van de economische en monetaire unie, dient Letland ervoor te zorgen dat volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling voor de eurozone, zoals weergegeven in de onderstaande aanbevelingen 1 en 2.
- (3) Op 22 februari 2017 is het landverslag 2017 voor Letland gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Letland bij de tenuitvoerlegging van de op 12 juli 2016 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt, alsmede het gevolg dat is gegeven aan de landspecifieke aanbevelingen die in eerdere jaren werden goedgekeurd, en de vooruitgang die Letland in de richting van zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt.
- (4) Op 20 april 2017 heeft Letland zijn nationale hervormingsprogramma 2017 en zijn stabiliteitsprogramma 2017 ingediend. Teneinde met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.

² Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25).

³ PB C 92 van 24.3.2017, blz. 1.

- (5) De betrokken landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad⁴ kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de betrokken programma's te evalueren en wijzigingen voor te stellen, wanneer dit nodig is om de uitvoering van betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft nadere gegevens verstrekt over de wijze waarop zij gebruik zal maken van die bepaling in richtsnoeren over de toepassing van de maatregelen die de doeltreffendheid van de ESI-fondsen koppelen aan gezond economisch bestuur.
- (6) Letland valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact. In haar stabiliteitsprogramma 2017 plant de regering een verslechtering van het nominale saldo: nadat er in 2016 van een evenwicht sprake was, zou er in 2017 en 2018 een tekort van respectievelijk 0,8 % van het bbp en 1,6 % van het bbp worden geboekt als gevolg van een ingrijpende belastinghervorming. Daarna zou het tekort verbeteren tot 0,5 % van het bbp in 2020. Volgens het stabiliteitsprogramma 2017 zou het structurele saldo verslechteren van 0,2 % van het bbp in 2016 tot naar schatting -1,7 % van het bbp in 2018 en in 2020 op -0,8 % van het bbp uitkomen. Dit traject spoort met de budgettaire middellangetermijn-doelstelling van een structureel tekort van 1 % van het bbp en de toegestane afwijkingen op grond van de pensioenhervorming en de clausule inzake structurele hervormingen in de zorgsector. Aangenomen wordt dat het herberekende⁵ structurele saldo zal oplopen van -1,9 % van het bbp in 2017 tot -2,3 % van het bbp in 2018, en vervolgens zal afnemen tot -0,2 % van het bbp in 2020. Volgens het stabiliteitsprogramma 2017 zal de schuldquote van de overheid in 2017 naar verwachting stabiel blijven op ongeveer 40 % van het bbp. Voor 2017 liggen de programmaprojecties voor de bbp-groei algemeen genomen in de lijn van de Commissieprognoses, maar voor 2018 lijken zij bijzonder optimistisch.

⁴ Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

⁵ Conjunctuurgezuiverd saldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen, dat door de Commissie is herberekend volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

- (7) Op 12 juli 2016 heeft de Raad Letland aanbevolen ervoor te zorgen dat de afwijking van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn in 2017 beperkt blijft tot de marge die met de systemische pensioenhervorming en met de grote structurele hervorming van de zorgsector verband houdt. Rekening houdend met deze marge mocht het structurele saldo er in 2017 met ten hoogste 1,0 % van het bbp op achteruitgaan. Afgaande op de voorjaarsprognoses 2017 van de Commissie zou Letland in 2017 aan dat vereiste voldoen. In 2018 zou Letland zijn begrotingsdoelstelling op middellange termijn moeten halen, rekening houdend met de voor 2016 toegestane marge die met het doorvoeren van de systemische pensioenhervorming verband houdt, en met de voor 2017 toegestane marge die met de structurele hervorming samenhangt, aangezien tijdelijke afwijkingen gedurende een periode van drie jaar worden overgedragen. Volgens de voorjaarsprognoses 2017 van de Commissie spoort dit met een maximale nominale groeivoet van de netto primaire overheidsuitgaven⁶ van 6,0 % in 2018, hetgeen overeenstemt met een verslechtering van het structurele saldo ter grootte van 0,3 % van het bbp. Bij ongewijzigd beleid zou Letland het risico lopen dat sterk van dat vereiste wordt afgeweken. Al met al is de Raad van oordeel dat in 2018 verdere maatregelen zullen moeten worden genomen om de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact na te leven.

⁶ De netto overheidsuitgaven bestaan uit de totale overheidsuitgaven exclusief rente-uitgaven, uitgaven in het kader van programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit Uniefondsen worden gefinancierd en niet-discretionaire veranderingen in de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen. Nationaal gefinancierde bruto-investeringen in vaste activa zijn gespreid over een periode van vier jaar. Er wordt rekening gehouden met discretionaire inkomstenmaatregelen of bij wet verplicht gestelde inkomstenstijgingen. Eenmalige maatregelen aan zowel de inkomsten- als de uitgavenzijde worden uitgevlakt.

- (8) De inkomensongelijkheid in Letland is groot. Wat de inkomensverdeling betreft, zij erop gewezen dat de verhouding tussen de 20% rijkste en de 20% armste huishoudens in 2015 op 6,5 stond, een van de hoogste in de Unie, ook al is het cijfer in 2016 licht gedaald. Het verschil inzake inkomensongelijkheid vóór en na belastingen en sociale overdrachten behoort tot de kleinste in de Unie. Het belastingstelsel in Letland is minder progressief dan in andere lidstaten, hetgeen bijdraagt tot de grote ongelijkheid en het hoge aantal werkende armen. De belastingwig voor mensen met een laag inkomen blijft tot de grootste in de Unie behoren, terwijl het inkomstenpotentieel van belastingen die minder schadelijk zijn voor de groei, onderbenut blijft. Door de lage belastingquote zijn er minder middelen beschikbaar voor houdbare openbare diensten. Hoewel enige vooruitgang is geboekt in de strijd tegen belastingontduiking, blijft de naleving van de belastingwetgeving een forse uitdaging. In het stabiliteitsprogramma 2017 is een belastinghervorming aangekondigd. De belangrijkste maatregelen zijn onder meer: een verlaging van 23 % tot 20 % van het tarief van de inkomstenbelasting voor inkomens tot 45 000 EUR per jaar, een verhoging van de naar het inkomen gedifferentieerde basisaftrek, de invoering van een vennootschapsbelastingtarief van 0 % voor geherinvesteerde winsten en een gelijkschakeling van de tarieven van de vermogensbelasting op 20 %. Met de hervorming wordt in zoverre gevolg gegeven aan de landspecifieke aanbevelingen dat de belastingwig voor de lage inkomens wordt verkleind. Het effect van de belastinghervorming blijft echter beperkt wat betreft het verschuiven van belastingen naar andere bronnen die minder nadelig zijn voor de groei, en het verwezenlijken van de uitdrukkelijk geformuleerde beleidsdoelstelling om de belastingquote te verhogen.
- (9) Zwakke punten in basisstelsels voor sociale zekerheid dragen bij tot grote armoede en ongelijkheid, onder meer ook voor mensen met een handicap en ouderen. De armoede-percentages voor mensen met een beperking behoren tot de hoogste in Europa. De nipte toereikendheid van de sociale uitkeringen (die niet is verbeterd sinds 2009) en van pensioenen biedt geen daadwerkelijke bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting. Het uitblijven van een hervorming van de hoogte van het minimuminkomen, die in 2014 was aangekondigd, maar nooit is doorgevoerd, treft de armste huishoudens, al wordt voor de middellange termijn gewerkt aan plannen voor steun aan minimuminkomens.

- (10) Met een afnemende beroepsbevolking is de werkgelegenheidsgroei zwak, terwijl de werkloosheid slechts traag vermindert. De kansen op een baan zijn beter in centra van economische activiteit en voor hooggeschoolde werknemers, terwijl werkloosheid meer voorkomt bij laaggeschoolden en mensen in landelijke gebieden. Tegen deze achtergrond zal het versterken van de bij- of omscholing van werknemers deze problemen helpen te adresseren. Maar zelfs al is het beroepsonderwijs aantrekkelijker geworden, toch is er slechts beperkte vooruitgang geboekt bij de hervorming van leerplannen die het onderwijs beter moeten doen aansluiten op de eigentijdse behoeften aan vaardigheden. Het regelgevingskader voor werkplekleren is nu beschikbaar en sociale partners en bedrijven moeten bij de uitrol ervan een actieve rol gaan spelen. Bovendien is de participatie van de werklozen in maatregelen voor een actieve arbeidsmarkt geringer dan in de meeste andere lidstaten, maar maatregelen zijn genomen om deze situatie te verbeteren en deze verdienen te worden voortgezet. De participatiegraad op het gebied van een leven lang leren blijft laag.
- (11) De Letse autoriteiten hebben weliswaar met succes in de zorg de nodige hervormingen ingezet, maar hoge eigen bijdragen, lange wachtlijsten, geringe overheidsuitgaven en ondoelmatige toewijzing van diensten vormen een beperking van de toegang tot de zorg. Doordat overheidsuitgaven op basis van strikte quota plaatsvinden, worden behandelingen uitgesteld en moeten patiënten langer wachten of zelf voor de dienst betalen, waardoor de zorgbehoeften van een deel van de bevolking on vervuld blijven. Eerste stappen zijn gezet om het kwaliteitsborgingssysteem te hervormen en de gemaakte vooruitgang moet worden vastgehouden om de resultaten voor patiënten en bevolking te verbeteren. Enige vooruitgang is geboekt bij het verbeteren van de doelmatigheid van het zorgstelsel, maar er is behoefte aan verdere rationalisering van de ziekenhuissector, betere toegang tot ambulante zorg en eerstelijnszorg, en er moet een duidelijkere band komen tussen het toegewezen budget en de kwaliteit en kosten van de dienstverlening.
- (12) De Letse autoriteiten maken regelmatig gebruik van aanbestedingsprocedures voor inkopen in de zorgsector, maar verdere efficiëntiewinsten kunnen worden geboekt door regelmatig gebruik van elektronische aanbestedingen en centrale inkoop, hetgeen de overheidsuitgaven transparanter en doeltreffender zal maken.

- (13) Zwakke punten in de kwaliteit van regelgeving en geringe doelmatigheid en doeltreffendheid van overheidsdiensten werken negatief uit op het ondernemingsklimaat. In 2016 is de regering met een ambitieus hervormingsplan gekomen voor een slankere en professionelere overheid, waarbij wordt ingezet op meer efficiëntie door personeelsinkrimping en centralisering van ondersteunende functies, versterking van prestatieafhankelijke beloningen en grotere transparantie. Dit plan bleef beperkt tot de centrale overheidsdiensten, terwijl wellicht ook op gemeenteniveau aanzienlijke efficiëntiewinsten te boeken zijn.
- (14) Corruptie blijft een domper zetten op het ondernemingsklimaat van Letland en het systeem om belangenconflicten te voorkomen, blijft star en formalistisch, met onvoldoende controle. De hervorming van het insolventiestelsel is weliswaar grotendeels afgerond, maar de daadwerkelijke toepassing ervan moet zorgvuldig worden gemonitord om een antwoord te bieden voor het beperkte aantal herstructureringszaken en de lage uitwinningpercentages voor activa.
- (15) De afgelopen drie jaar zijn grootschalige hervormingen van hoger onderwijs en publiek onderzoek doorgevoerd om onderzoeksinstellingen te consolideren en de kwaliteit en relevantie van hun output te verhogen. Niettemin blijft de governance en de organisatiestructuur van de financiering van publiek onderzoek in Letland ondoeltreffend, waarbij de financieringstaken versnipperd zijn over talrijke instellingen. Ondoelmatige financiering van publiek onderzoek draagt bij tot zeer lage wetenschappelijke prestaties, een gebrek aan gekwalificeerde menselijke hulpbronnen in zowel de publieke als de particuliere sector en beperkte publiek-private samenwerking. De O&O-intensiteit van Letse bedrijven blijft tot de laagste van de Unie behoren.
- (16) In de context van het Europees Semester 2017 heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Letland verricht. Die analyse is gepubliceerd in het landverslag 2017. Voorts heeft zij zowel het stabiliteitsprogramma 2017 als het nationale hervormingsprogramma 2017 doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Letland zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar begrotings- en sociaaleconomisch beleid in Letland, maar is zij ook nagegaan of de Unieregels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op Unieniveau in toekomstige nationale besluiten.

- (17) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2017 onderzocht en zijn advies⁷ daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven,

BEVEELT AAN dat LETLAND in 2017 en 2018 de volgende actie onderneemt:

1. Zijn begrotingsbeleid blijven voeren conform de vereisten van het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact, hetgeen inhoudt dat het land in 2018 zijn begrotingsdoelstelling op middellange termijn waarmaakt, rekening houdend met de marges die verband houden met het doorvoeren van de systemische pensioenhervorming en van de structurele hervormingen waarvoor een tijdelijke afwijking is toegestaan. De belastingen verlagen voor mensen met een laag inkomen door belastingen te verschuiven naar andere bronnen die minder schadelijk zijn voor de groei, en door de naleving van de belastingwetgeving te verbeteren.
2. De toereikendheid van het sociale vangnet verbeteren en de bij- of omscholing van de beroepsbevolking vergroten door de leerplanhervorming in het beroepsonderwijs te versnellen. De zorg kostenefficiënter en toegankelijker maken, onder meer door de eigen bijdragen te verlagen en de lange wachtlijsten af te bouwen.
3. In de overheidssector de doelmatigheid vergroten en de verantwoordingsplicht versterken, met name door de bestuurlijke procedures te vereenvoudigen en de regeling ter voorkoming van belangenconflicten te versterken, ook voor curatoren.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*

⁷ Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.