



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 30.5.2012  
COM(2012) 320 final

Aanbeveling voor een

**AANBEVELING VAN DE RAAD**

**over het nationale hervormingsprogramma 2012 van Letland**

**en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma van Letland voor de  
periode 2012-2015**

{SWD(2012) 320 final}

Aanbeveling voor een

## **AANBEVELING VAN DE RAAD**

**over het nationale hervormingsprogramma 2012 van Letland**

**en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma van Letland voor de periode 2012-2015**

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 beleid<sup>1</sup>, en met name artikel 5, lid 2,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie<sup>2</sup>,

Gezien de resoluties van het Europese Parlement<sup>3</sup>,

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 hechtte de Europese Raad zijn goedkeuring aan het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie. Deze Europa 2020-strategie moet voor betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en 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 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<sup>4</sup> aangenomen, die samen de "geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werden verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

---

<sup>1</sup> PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

<sup>2</sup> COM(2012) 320 final.

<sup>3</sup> P7\_TA(2012)0048 en P7\_TA(2012)0047.

<sup>4</sup> Besluit 2012/238/EU van de Raad van 26 april 2012.

- (3) Op 12 juli 2011 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2011 van Letland aangenomen en een advies over het geactualiseerde convergentieprogramma van Letland voor de periode 2011-2014 uitgebracht.
- (4) Op 23 november 2011 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan de tweede jaarlijkse groeianalyse en gaf daarmee de aanzet tot het tweede Europees Semester van voorafgaande en geïntegreerde beleidscoördinatie, dat op de Europa 2020-strategie berust. Op 14 februari 2012 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het Waarschuwingmechanismeverslag<sup>5</sup> aangenomen. Daarin werd Letland niet genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (5) Letland heeft in 2011 voldaan aan de meeste voorwaarden die in het programma voor financiële bijstand zijn vastgesteld. De Commissie heeft op 21 december 2011 de vijfde en laatste beoordeling uitgevoerd in het kader van Letlands betalingsbalansprogramma; de evaluatie van de voortgang die de regering heeft geboekt met budgettaire, financiële en structurele hervormingen was in het algemeen positief. Het programma liep tot januari 2012. Na afloop van het programma is Letland onder post-programmatoezicht blijven staan. Dit toezicht is een integraal onderdeel van de bestaande procedures en toezichtmechanismen en is gericht op het nauwlettend meten van risico's die de macro-economische stabiliteit in gevaar zouden kunnen brengen en daardoor een negatieve invloed zouden kunnen hebben op het vermogen om schulden af te lossen. Het post-programmatoezicht blijft van kracht totdat er een groot deel (ongeveer 70%) van de leningen is afbetaald.
- (6) Op 2 maart 2012 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte dat er moet worden gewerkt aan gedifferentieerde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie, normalisering van de kredietverschaffing aan de economie, bevordering van groei en concurrentievermogen, aanpakken van de werkloosheid en van de sociale gevolgen van de crisis, en modernisering van de overheidsdiensten.
- (7) Op 2 maart 2012 verzocht de Europese Raad voorts de lidstaten die aan het Euro Plus-pact deelnemen hun toezeggingen tijdig te presenteren om te kunnen worden opgenomen in hun stabiliteits- of convergentieprogramma's en hun nationale hervormingsprogramma's.
- (8) Op 30 april 2012 heeft Letland zijn convergentieprogramma 2012 voor de periode 2012-2015 en zijn nationale hervormingsprogramma 2012 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden, zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (9) Op basis van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het convergentieprogramma 2012 komt de Raad tot de conclusie dat het aan de begrotingsprognoses van het stabiliteitsprogramma ten grondslag liggende macro-economische scenario wat 2012 betreft rekening houdt met de meest actuele gegevens en voorzichtig is, en aannemelijk is wat betreft 2013. De macro-economische prognoses voor 2012 in het programmascenario liggen zeer dicht bij de

---

<sup>5</sup> COM(2012) 68 final.

voorjaarsprognose 2012 van de Commissie (met een verwachte groei van het bbp van 2,0% respectievelijk 2,2%). Recente economische gegevens geven echter aan dat de cijfers hoger kunnen liggen. Met de begrotingsstrategie die in het programma is uitgestippeld, wordt beoogd om het buitensporige tekort in 2012 te corrigeren en om de middellangetermijndoelstelling voor de begroting tegen het einde van de programmaperiode bijna te bereiken. In het convergentieprogramma 2012 is de middellangetermijndoelstelling gewijzigd van -1,0% in -0,5% van het bbp; de nieuwe middellangetermijndoelstelling weerspiegelt op adequate wijze de vereisten uit het groei- en stabiliteitspact. Het geplande nominale tekort in 2012 stemt overeen met de termijn voor de correctie van het buitensporige tekort die is vastgelegd in de Beschikking van de Raad van 7 juli 2009. Voor 2013 streeft het programma naar een nominaal tekort van 1,4% van het bbp, hoewel de geplande bezuinigingen nog niet volledig worden ondersteund door maatregelen. Uitgaand van het (herberekende) structurele begrotingssaldo<sup>6</sup> zal Letland aan het einde van de programmaperiode in 2015 de middellangetermijndoelstelling bijna hebben bereikt. De herberekende informatie geeft aan dat de vooruitgang in de richting van de middellangetermijndoelstelling in structurele termen in de laatste programmajaren minder dan 0,5% van het bbp bedraagt, maar de geplande bezuinigingen zouden ervoor zorgen dat het groeipercentage van de overheidsuitgaven, rekening houdend met discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, in overeenstemming zijn met de uitgavenbenchmark uit het groei- en stabiliteitspact. Tegelijkertijd houden eventuele fiscale hervormingen vanaf de tweede helft van 2012, die nog niet zijn weergegeven in het programmascenario maar wel worden vermeld in de begeleidende brief bij de indiening van het convergentieprogramma 2012, een risico in voor het halen van de doelstellingen in 2013 en daarna. De schuldquote van de overheid is minder dan 60% van het bbp; dit cijfer loopt op van 42,6% van het bbp in 2011 tot 46,7% van het bbp in 2014 (in verband met de voorfinanciering van omvangrijke terugbetalingen van in het kader van het internationale programma voor financiële bijstand ontvangen bedragen, die in 2014-2015 verschuldigd zijn), en daalt tot 38,9% in 2015 nadat deze terugbetalingen zijn verricht.

- (10) Letland dient ernaar te streven het zwaartepunt van de belastingdruk te verleggen van de belasting op arbeid naar de belasting op verbruik, eigendom en gebruik van natuurlijke en andere hulpbronnen; tevens dient het structurele saldo te worden verbeterd. De relatief hoge belastingdruk op lage inkomens en het hoge percentage zwartwerkers wijzen erop dat er behoefte is aan een adequaat arbeidsmarktbeleid, dat het belasting- en uitkeringsstelsel doorgelicht dient te worden en dat er intensievere inspanningen nodig zijn om het zwarte circuit aan te pakken. De milieubelastingen zijn nog niet goed ontwikkeld en worden gedomineerd door de belasting op motorbrandstoffen, terwijl de belasting op andere energiebronnen, vervuiling en het gebruik van natuurlijke hulpbronnen onder het gemiddelde van de EU ligt. Door de belastinggrondslag uit te breiden naar andere vormen van milieubelasting, met name belasting op vervuiling, en door een bredere belasting op energiebronnen te heffen, kunnen milieudoelstellingen sneller worden gehaald en ontstaat er tegelijkertijd ruimte om de belastingdruk op arbeid te verlichten en het zwaartepunt elders te leggen.

---

<sup>6</sup> Conjunctuurgezuiverd saldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen, dat door de diensten van de Commissie op basis van de in het programma voorkomende informatie is herberekend volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

- (11) In het kader van de lopende hervorming van de budgettaire governance wordt Letland verzocht om ervoor te zorgen dat de wet op de begrotingsdiscipline door het parlement wordt aangenomen, en om een budgettaire kaderwet voor de middellange termijn te ontwikkelen om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te steunen. Het aannemen van de wet op de begrotingsdiscipline is in overeenstemming met de toezeggingen die de regering van Letland in het kader van het betalingsbalansprogramma heeft gedaan; met het wetsontwerp dat door de regering is aangenomen, wordt ook beoogd om het veranderende EU-acquis op het gebied van budgettaire governance in de wetgeving van Letland op te nemen. Zodra de nieuwe wet is aangenomen en wordt uitgevoerd, zou deze het begrotingskader in Letland aanzienlijk versterken; momenteel bevat dit kader geen doeltreffend mechanisme om uitgavengroei in economische gunstige tijden te beperken.
- (12) Om ervoor te zorgen dat de pensioenhervorming doorgaat, dient Letland in 2013 de verplichte bijdragen aan het op kapitaaldekking berustende particuliere pensioenstelsel van het huidige verlaagde niveau van 2% van het brutoloon weer op te trekken naar 6%.
- (13) Letland dient de bijstandsregeling te versterken en hervormen en het werkloosheidspercentage aan te pakken, dat een van de hoogste in de EU is. Met name tijdens de crisis bleek dat de jeugdwerkloosheid hoog is en dat er een groot tekort aan bepaalde vaardigheden is. Er is een actief arbeidsmarktbeleid opgezet en uitgevoerd dat specifiek op jongeren is gericht; het beleid omvat beroepsopleidingen, vrijwilligerswerk en loonsubsidies voor jongeren. Gezien de omvang van het probleem hebben deze beperkte activiteiten echter relatief weinig invloed.
- (14) In 2011 werd 40% van de bevolking in Letland bedreigd door armoede, met alle gevolgen van dien voor de inzetbaarheid van de beroepsbevolking en toekomstige groeiverwachtingen. Letland heeft een strategie vastgesteld die een sociaal vangnet voor noodgevallen omvat. Het beleid van de overheid voor het terugdringen van armoede is vooral gericht op het verminderen van de inkomensongelijkheid, een lagere belastingdruk voor werkende gezinnen en betere toegang tot de arbeidsmarkt. Niettemin besteedt Letland relatief weinig aan sociale bescherming; de sociale overdrachten hebben slechts weinig invloed op het terugdringen van de armoede, aangezien een groot deel ervan weer bij mensen met een middelhoog of hoog inkomen terecht komt. De uitgaven voor inkomensafhankelijke uitkeringen zijn laag; tevens wordt de rol van het sociale vangnet gedeeltelijk vervuld door tijdelijke overheidsbanen met een laag salaris. Het stelsel van socialebijstandsuitkeringen bevat verder armoede- en werkloosheidsvallen, en er wordt misbruik van gemaakt. Er heerst een grote mate van ongelijkheid wat betreft de toegang tot sociale bijstand die de lokale overheden verlenen; door het gebrek aan transparantie is goed onderbouwde besluitvorming moeilijk. Met name tijdens de crisis bleek dat de langdurige en jeugdwerkloosheid hoog zijn. De meeste jonge werklozen beschikken niet over beroepskwalificaties. Het aantal jongeren dat geen onderwijs geniet, niet aan het werk is en geen opleiding krijgt (NEET's), is betrekkelijk groot. Er dienen maatregelen te worden genomen die overeenstemmen met de conclusies van het gezamenlijke actieteam van Letland en de Commissie, dat zich over het onderwerp jeugdwerkloosheid heeft gebogen.
- (15) Letland dient de energie-efficiëntie verder te verbeteren, de concurrentie in de belangrijkste energienetwerken te bevorderen en de koppeling met de

energienetwerken van de EU te verbeteren. Het belastingstelsel biedt niet genoeg aanmoediging voor het terugdringen van energiekosten en het verleggen van verbruik en investeringen naar zuinige producten (vervoermiddelen, isolatie van gebouwen, verwarmingssystemen). De energiemarkten in Letland worden nog steeds gedomineerd door monopolies. Om historische redenen zijn de gas- en stroommarkt grotendeels gescheiden van de andere lidstaten van de EU.

- (16) Inefficiënte praktijken in de civiele rechtspleging hebben negatieve gevolgen voor het zakelijke en economische klimaat, aangezien de risico's en kosten bij het zakendoen toenemen. De rechtbanken van eerste en tweede aanleg hebben een grote achterstand bij de behandeling van civielrechtelijke en handelszaken, vooral wat betreft contractuele verplichtingen en faillissementen. De beroepsprestaties van de rechters dienen te worden geëvalueerd. Het verdient aanbeveling om het insolventierecht verder te verbeteren.
- (17) Hoewel het onderwijsniveau relatief hoog ligt, beschikt een aanzienlijk deel van de beroepsbevolking niet over beroepskwalificaties en heeft het slechts in beperkte mate toegang tot hoger onderwijs. De universiteiten scoren slecht op wereldwijde ranglijsten en worden gekenmerkt door een laag concurrentievermogen op internationaal niveau en zwak bestuur. Er is weinig samenwerking tussen universiteiten, onderzoeksinstituten en ondernemingen, waardoor er wat betreft innovatie slecht wordt gepresteerd. Er is geen systematische en doeltreffende strategie voor onderzoek en innovatie. Nergens anders in de EU geeft het bedrijfsleven zo weinig uit voor onderzoek en ontwikkeling als in Letland.
- (18) Letland heeft een aantal toezeggingen gedaan in het kader van het Euro Plus-pact. Deze toezeggingen, en de nakoming van de in 2011 gedane toezeggingen, hebben betrekking op het verbeteren van de werkgelegenheid, het verbeteren van het concurrentievermogen, het bevorderen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en het versterken van de financiële stabiliteit. De Commissie heeft onderzocht in hoeverre de toezeggingen zijn nagekomen die in het kader van het Euro Plus-pact zijn gedaan. In de aanbevelingen is met de resultaten van dit onderzoek rekening gehouden.
- (19) In de context van het Europees Semester heeft de Commissie een alomvattende analyse van het economische beleid van Letland verricht. Zij heeft het convergentieprogramma en het nationale hervormingsprogramma geanalyseerd. Daarbij heeft zij 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 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 (7) weergegeven.
- (20) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het convergentieprogramma van Letland onderzocht. Zijn advies daarover<sup>7</sup> is met name in de onderstaande aanbeveling (1) weergegeven.

---

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

BEVEELT AAN dat Letland in de periode 2012-2013 actie onderneemt om:

1. De voortgang in de richting van de tijdige correctie van het buitensporige tekort te waarborgen. Met dat doel voor ogen de begroting voor het jaar 2012 zoals gepland uit te voeren en de begrotingsinspanning te verrichten die is beschreven in de aanbeveling van de Raad in het kader van de buitensporigtekortprocedure. Vervolgens voor het jaar 2013 en de periode daarna een begrotingsstrategie uit te voeren, ondersteund door nauwkeurig omschreven structurele maatregelen; voldoende voortgang te boeken bij het streven naar de middellangetermijndoelstelling voor de begroting en de uitgavenbenchmark aan te houden. Conjunctuurgerelateerde meevallers aan de ontvangstenzijde aan te wenden om de overheidsschuld terug te dringen.
2. Maatregelen te nemen om over te stappen van het belasten van arbeid naar het belasten van verbruik, eigendom en het gebruik van natuurlijk en andere hulpbronnen, en tevens het structurele saldo te verbeteren; ervoor te zorgen dat de wet op de begrotingsdiscipline wordt aangenomen en een budgettaire kaderwet voor de middellange termijn te ontwikkelen om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te steunen; de bijdragen aan het verplichte op kapitaaldekking berustende particuliere pensioenstelsel vanaf 2013 wederom te verhogen tot 6% van het brutoloon.
3. Maatregelen te nemen om de langdurige en jeugdwerkloosheid terug te dringen door op te treden tegen schooluitval; de doeltreffendheid van het leerlingstelsel en het stelsel voor beroepsonderwijs en -opleiding te verhogen; de kwaliteit, reikwijdte en doeltreffendheid van het actieve arbeidsmarktbeleid en de opleidingscomponent daarvan te verbeteren; een effectieve loonsubsidieregeling in te voeren.
4. De hoge cijfers voor armoede en sociale uitsluiting aan te pakken door de bijstandsregeling te hervormen, teneinde deze efficiënter te maken en de armen beter te beschermen. De doelgerichtheid van het beleid te verbeteren en het werken sterker aan te moedigen.
5. De energie-efficiëntie verder aan te moedigen door middel van stimulansen voor het terugdringen van energiekosten en het verleggen van verbruik naar zuinige producten, met inbegrip van vervoermiddelen, gebouwen en verwarmingssystemen. De concurrentie in de belangrijkste energienetwerken (stroom, aardgas, verwarming) te bevorderen en de koppeling met de energienetwerken van de EU te verbeteren.
6. Maatregelen te nemen om het management en de efficiëntie binnen de rechterlijke macht te verbeteren, met name om de achterstand terug te dringen en de procedures in te korten. Stappen te ondernemen om het insolventierecht en de wetgeving inzake bemiddeling te verbeteren.

7. Door te gaan met hervormingen in het hoger onderwijs, o.a. door een nieuw financieringsmodel toe te passen waarbinnen kwaliteit wordt beloond, er meer rekening wordt gehouden met de behoeften van de markt en onderzoeksinstellingen, en fragmentatie van de begrotingsmiddelen wordt vermeden. Een doeltreffend onderzoeks- en innovatiebeleid uit te stippelen en uit te voeren om bedrijven aan te zetten tot innovatie, onder meer via belastingvoordelen, het verbeteren van infrastructuur en het rationaliseren van onderzoeksinstellingen.

Gedaan te Brussel, 30.5.2012

*Voor de Raad  
De voorzitter*