



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 22.5.2017  
COM(2017) 513 final

Empfehlung für eine

**EMPFEHLUNG DES RATES**

**zum nationalen Reformprogramm Lettlands 2017 mit einer Stellungnahme des Rates  
zum Stabilitätsprogramm Lettlands 2017**

Empfehlung für eine

## **EMPFEHLUNG DES RATES**

### **zum nationalen Reformprogramm Lettlands 2017 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Lettlands 2017**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken<sup>1</sup>, insbesondere auf Artikel 5 Absatz 2,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission<sup>2</sup>,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments<sup>3</sup>,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 16. November 2016 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht<sup>4</sup> an, mit dem das Europäische Semester für wirtschaftspolitische Koordinierung 2017 eingeleitet wurde. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 9./10. März 2017 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 16. November 2016 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht<sup>5</sup> an, in dem sie Lettland nicht als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei. Am selben Tag nahm die Kommission auch eine Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets an. Diese Empfehlung wurde am 9./10. März 2017 vom Europäischen Rat gebilligt und am 21. März 2017 vom Rat verabschiedet.<sup>6</sup>
- (2) Als Mitgliedstaat, dessen Währung der Euro ist, und angesichts der engen Verflechtungen zwischen den Volkswirtschaften in der Wirtschafts- und

---

<sup>1</sup> ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

<sup>2</sup> COM(2017) 513 final.

<sup>3</sup> P8\_TA(2017)0038, P8\_TA(2017)0039 und P8\_TA(2017)0040.

<sup>4</sup> COM(2016) 725 final.

<sup>5</sup> COM(2016) 728 final.

<sup>6</sup> ABl. C 92 vom 24.3.2017, S. 1.

Währungsunion sollte Lettland die vollständige und fristgerechte Umsetzung der Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet entsprechend den nachstehenden Empfehlungen 1 und 2 sicherstellen.

- (3) Der Länderbericht 2017 für Lettland<sup>7</sup> wurde am 22. Februar 2017 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Lettlands bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 12. Juli 2016, bei der Umsetzung der Empfehlungen der Vorjahre und bei der Verwirklichung der nationalen Ziele im Rahmen von Europa 2020 bewertet.
- (4) Am 20. April 2017 übermittelte Lettland sein nationales Reformprogramm 2017 und sein Stabilitätsprogramm 2017. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (5) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden in den Programmen der Mitgliedstaaten für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Wie in den Rechtsvorschriften über die ESI-Fonds<sup>8</sup> vorgesehen, kann die Kommission einen Mitgliedstaat zur Überarbeitung und Änderung seiner einschlägigen ESI-Fonds-Programme auffordern, wenn dies für die Förderung der Umsetzung der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen notwendig ist. Die Kommission hat weitere Leitlinien<sup>9</sup> zur Anwendung dieser Vorschriften bereitgestellt.
- (6) Lettland unterliegt der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. In ihrem Stabilitätsprogramm 2017 erwartet die lettische Regierung infolge der umfassenden Steuerreform eine Verschlechterung des Gesamtsaldos von einer ausgeglichenen Position im Jahr 2016 auf -0,8 % des BIP im Jahr 2017 und -1,6 % im Jahr 2018, gefolgt von einer Verbesserung auf -0,5 % des BIP im Jahr 2020. Dem Stabilitätsprogramm zufolge wird sich der strukturelle Saldo von einem Überschuss von 0,2 % des BIP im Jahr 2016 auf ein Defizit von 1,7 % des BIP im Jahr 2018 und 0,8 % des BIP im Jahr 2020 verschlechtern. Diese Entwicklung ist mit dem mittelfristigen Haushaltziel eines strukturellen Defizits von 1 % des BIP und mit den Abweichungen vereinbar, die Lettland im Rahmen der Strukturreformklausel für die Reform des Altersvorsorgesystems und die Reform des Gesundheitssektors zugestanden wurden. Nach der Neuberechnung<sup>10</sup> dürfte der strukturelle Saldo von -1,9 % des BIP im Jahr 2017 auf -2,3 % des BIP im Jahr 2018 steigen und im Jahr 2020 auf -0,2 % des BIP zurückgehen. Dem Stabilitätsprogramm zufolge soll sich die gesamtstaatliche Schuldenquote bei rund 40 % des BIP stabilisieren. Die Prognosen für das BIP-Wachstum stimmen weitgehend mit den Prognosen der Kommission für 2017 überein, scheinen aber für 2018 ausgesprochen günstig.

<sup>7</sup> SWD(2017) 79 final.

<sup>8</sup> Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

<sup>9</sup> COM(2014) 494 final.

<sup>10</sup> Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und befristete Maßnahmen nach Neuberechnungen der Kommission unter Anwendung der gemeinsamen Methodik.

- (7) Am 12. Juli 2016 empfahl der Rat Lettland sicherzustellen, dass die Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel im Jahr 2017 das Maß nicht übersteigt, das aufgrund der Reform des Altersvorsorgesystems und der erheblichen strukturellen Reform im Gesundheitssektor zugestanden wurde. Unter Berücksichtigung dieser Zugeständnisse wäre 2017 eine Verschlechterung des strukturellen Saldos um höchstens 1,0 % des BIP akzeptabel. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2017 davon aus, dass Lettland diese Vorgabe 2017 erfüllt. Im Jahr 2018 dürfte Lettland sein mittelfristiges Haushaltsziel erreichen; hierbei werden die 2016 für die Umsetzung der Reform des Altersvorsorgesystems und 2017 für die Strukturreform zugestandenen Abweichungen berücksichtigt, da vorübergehende Abweichungen für einen Zeitraum von drei Jahren gelten. Auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2017 der Kommission entspricht dies für 2018 einer nominalen Wachstumsrate der staatlichen Nettoprimärausgaben<sup>11</sup> von höchstens 6,0 %, was eine Verschlechterung des strukturellen Saldos von 0,3 % des BIP bedeutet. Unter Annahme einer unveränderten Politik besteht für Lettland die Gefahr einer erheblichen Abweichung von dieser Vorgabe. Insgesamt ist der Rat der Auffassung, dass im Jahr 2018 weitere Maßnahmen erforderlich sein werden, um den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu entsprechen.
- (8) Lettland ist von hoher Einkommensungleichheit geprägt. Im Jahr 2015 betrug das Verhältnis der Einkommen der wohlhabendsten 20 % zu den ärmsten 20 % der Haushalte 6,5. Dieser Wert gehört zu den höchsten in der EU, ist aber im Jahr 2016 leicht gesunken. Der Unterschied zwischen der Ungleichverteilung bei den Einkommen vor und nach Steuern und Sozialtransfers gehört zu den geringsten in der EU. Lettlands Steuersystem ist weniger progressiv als die Systeme anderer EU-Mitgliedstaaten; dies ist einer der Gründe für die hohe Ungleichverteilung und Erwerbstätigenarmut. Die Steuer- und Abgabenbelastung der Geringverdiener zählt nach wie vor zu den höchsten in der EU, während andere, weniger wachstumsschädliche Steuerquellen nicht ausreichend in Anspruch genommen werden. Aufgrund des geringen Anteils der Steuereinnahmen am BIP stehen für die nachhaltige Bereitstellung öffentlicher Leistungen nur begrenzte Mittel zur Verfügung. Trotz einiger Fortschritte bei der Bekämpfung der Steuerhinterziehung stellt die Steuerdisziplin nach wie vor eine große Herausforderung dar. Im Stabilitätsprogramm wurde die Einführung einer Steuerreform angekündigt. Deren wichtigste Maßnahmen sind unter anderem die Senkung des allgemeinen Einkommensteuersatzes von 23 % auf 20 %, die Erhöhung des einkommensabhängigen Grundfreibetrags, die Einführung einer Körperschaftsteuer von 0 % für reinvestierte Gewinne und eine Angleichung der Vermögensteuersätze auf 20 %. Mit der Reform wird die länderspezifische Empfehlung insoweit umgesetzt als sie die Steuer- und Abgabenbelastung für Geringverdiener reduziert. In Bezug auf die Verlagerung der Steuer auf andere, weniger wachstumsschädliche Steuerquellen und das strategische Ziel, den Anteil der Steuereinnahmen am BIP zu erhöhen, bringt die Steuerreform allerdings kaum Fortschritte.

<sup>11</sup>

Die Nettostaatsausgaben umfassen die Gesamtheit der Staatsausgaben ohne Zinsausgaben, Ausgaben für Unionsprogramme, die vollständig durch Einnahmen aus Fonds der Union ausgeglichen werden, und nicht-diskretionäre Änderungen der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung. Staatlich finanzierte Bruttoanlageinvestitionen werden über einen Zeitraum von vier Jahren geglättet. Diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen oder gesetzlich vorgeschriebene Einnahmensteigerungen werden eingerechnet. Einmalige Maßnahmen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite werden saldiert.

- (9) Eine der Ursachen für die große Armut und ausgeprägte Ungleichverteilung, von denen unter anderem auch behinderte und ältere Menschen betroffen sind, ist die mangelhafte soziale Grundsicherung. Die Armutsquoten von Menschen mit Behinderungen zählen zu den höchsten in Europa. Das seit 2009 unverändert unangemessene Niveau der Sozialleistungen und die zu niedrigen Renten bieten keinen wirksamen Schutz vor Armut und sozialer Ausgrenzung. Die im Jahr 2014 angekündigte Reform in Bezug auf das Mindesteinkommen wurde nie umgesetzt, sodass die ärmsten Haushalte ohne weitere Hilfe auskommen müssen, jedoch sind mittelfristige Pläne zur Einkommensstützung in Vorbereitung.
- (10) Angesichts des Rückgangs der Erwerbsbevölkerung war das Beschäftigungswachstum gering, während die Arbeitslosigkeit nur langsam abnahm. Bessere Beschäftigungsaussichten bestehen in den Wirtschaftszentren und für hochqualifizierte Arbeitnehmer; unter den Geringqualifizierten und in ländlichen Gegenden ist die Arbeitslosigkeit höher. Daher wäre eine Weiterqualifizierung der Erwerbspersonen eine Möglichkeit, diese Probleme in Angriff zu nehmen. Zwar ist die berufliche Bildung inzwischen attraktiver geworden, die Reform der Ausbildungspläne zur Anpassung an aktuelle Qualifikationsanforderungen ist aber nur in geringem Maße vorangekommen. Der Rechtsrahmen für das Lernen am Arbeitsplatz wurde geschaffen und die aktive Beteiligung der Sozialpartner und Unternehmen bei seiner Umsetzung ist gewährleistet. Die Teilnahme der Arbeitslosen an aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen ist noch immer geringer als in den meisten anderen EU-Mitgliedstaaten, jedoch wurden vielversprechende Abhilfemaßnahmen ergriffen, die weiterverfolgt werden sollten. Die Teilnahme am lebenslangen Lernen bleibt gering.
- (11) Zwar haben die lettischen Behörden einschlägige Reformen des Gesundheitssystems eingeleitet, jedoch wird der Zugang zur Gesundheitsversorgung durch die hohen von den Patienten verlangten Eigenleistungen, die langen Wartezeiten, das niedrige Niveau der öffentlichen Mittel und die ineffiziente Leistungsverteilung eingeschränkt. Da die öffentlichen Mittel an Quoten gebunden sind, ergeben sich stark verzögerte Behandlungstermine; die Patienten müssen also entweder lange auf ihre Behandlung warten oder selbst für die Behandlungskosten aufkommen, sodass der Bedarf von Teilen der Bevölkerung an medizinischer Versorgung ungedeckt bleibt. Es wurden erste Schritte zur Reformierung des Qualitätssicherungssystems unternommen, und die Anstrengungen sollten fortgeführt werden, um konkrete Verbesserungen für die Patienten und die Bevölkerung insgesamt zu erzielen. Bei der Verbesserung der Effizienz des Gesundheitssystems konnten einige Fortschritte erzielt werden, jedoch sind eine weitere Rationalisierung des Krankenhaussektors, ein verbesserter Zugang zu ambulanter und Primärversorgung sowie eine effizientere Verknüpfung zwischen Finanzmittelzuweisung und Qualität und Kosten der Leistungen vonnöten.
- (12) Die lettischen Behörden greifen für Beschaffungen im Gesundheitswesen in der Regel auf Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe zurück, jedoch könnten weitere Effizienzsteigerungen erzielt werden, wenn regelmäßig elektronische Auftragsvergabe und zentrale Beschaffungsstellen eingesetzt würden; dies würde die Transparenz und Effizienz der öffentlichen Ausgaben verbessern.
- (13) Die unzureichenden Rechtsvorschriften und die geringe Effizienz und Wirksamkeit der öffentlichen Verwaltung wirken sich negativ auf das Geschäftsumfeld aus. Im Jahr 2016 legte die Regierung einen ehrgeizigen Reformplan zur Verschlankung und Professionalisierung des öffentlichen Dienstes vor, der darauf abzielt, durch

Personalkürzungen und Zentralisierung von Unterstützungsfunctionen Effizienzverbesserungen zu erreichen, die leistungsbezogene Vergütung zu stärken und die Transparenz zu erhöhen. Dieser Plan betrifft nur die zentrale Verwaltung, obwohl auch in den Kommunalverwaltungen erhebliche Effizienzgewinne erzielt werden könnten.

- (14) Lettlands Geschäftsumfeld wird noch immer von Korruption beeinträchtigt, und das System zur Vermeidung von Interessenkonflikten ist nach wie vor starr und formalistisch und enthält unzureichende Kontrollen. Obwohl die Reform der Insolvenzvorschriften weitgehend abgeschlossen ist, muss ihre wirksame Umsetzung sorgfältig überwacht werden, denn die Zahl der Umstrukturierungen ist noch begrenzt und die Erlösquoten sind gering.
- (15) In den letzten drei Jahren wurden umfassende Reformen der Hochschulen und öffentlichen Forschungseinrichtungen eingeführt, um die Forschungseinrichtungen zu konsolidieren und die Qualität und Relevanz ihrer Leistungen zu erhöhen. Die Verwaltung und Organisationsstruktur der lettischen Forschungsförderung sind jedoch nach wie vor ineffizient, und die Finanzierungsaufgaben sind auf zu viele Stellen verteilt. Eine ineffizient finanzierte öffentliche Forschung hat sehr schwache wissenschaftliche Leistungen, einen Mangel an qualifiziertem Personal im öffentlichen und im privaten Sektor sowie eine geringe Zusammenarbeit zwischen der Privatwirtschaft und dem öffentlichen Sektor zur Folge. Die FuE-Intensität der lettischen Unternehmen zählt noch immer zu den niedrigsten in der EU.
- (16) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Lettlands umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2017 veröffentlicht. Sie hat auch das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der an Lettland gerichteten Empfehlungen der Vorjahre bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Lettland berücksichtigt, sondern angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der EU insgesamt durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien beurteilt.
- (17) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm geprüft; seine Stellungnahme<sup>12</sup> hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider –

EMPFIEHLT, dass Lettland 2017 und 2018

1. weiter eine Haushaltspolitik im Einklang mit den Anforderungen der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts verfolgt, sodass das mittelfristige Haushaltziel 2018 unter Berücksichtigung der aufgrund der Umsetzung der Reform des Altersvorsorgesystems und der Strukturreformen gewährten Zugeständnisse, für die eine vorübergehende Abweichung zugestanden wurde, erreicht wird; die Steuerbelastung für Geringverdiener reduziert, indem es die Steuer auf andere, weniger wachstumsschädliche Steuerquellen verlagert und indem es die Einhaltung der Steuervorschriften verbessert;
2. die Angemessenheit des Systems der sozialen Sicherheit verbessert und die Qualifikationen der Erwerbsbevölkerung erhöht, indem es die Reform der Ausbildungspläne für die berufliche Bildung beschleunigt; die Kosteneffizienz und

---

<sup>12</sup> Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

- den Zugang zu medizinischer Versorgung verbessert, indem es unter anderem die Eigenleistungen der Patienten und die langen Wartezeiten reduziert;
3. die Effizienz und Rechenschaftspflicht im öffentlichen Sektor steigert, indem es insbesondere die Verwaltungsverfahren vereinfacht und den Rahmen zur Vermeidung von Interessenskonflikten ausbaut, der auch für Insolvenzverwalter gelten sollte.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates  
Der Präsident*