



Brüssel, den 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

VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

Nr. Komm.dok.: 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

Betr.: Empfehlung für eine EMPFEHLUNG DES RATES zum nationalen
Reformprogramm Lettlands 2017 mit einer Stellungnahme des Rates zum
Stabilitätsprogramm Lettlands 2017

Die Delegationen erhalten in der Anlage den von verschiedenen Ausschüssen des Rates
überarbeiteten und gebilligten Entwurf einer Empfehlung des Rates, der auf dem
Kommissionsvorschlag COM(2017) 513 final beruht.

EMPFEHLUNG DES RATES

vom...

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 Wirtschaftspolitiken¹, insbesondere auf Artikel 5 Absatz 2,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

unter Berücksichtigung der Entschlüsseungen des Europäischen Parlaments,

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,

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 16. November 2016 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht 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 des Europäischen Parlaments und des Rates² den Warnmechanismus-Bericht 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, die am 9./10. März 2017 vom Europäischen Rat gebilligt wurde. Am 21. März 2017 nahm der Rat die Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets (im Folgenden "Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet")³ an.
- (2) Als Mitgliedstaat, dessen Währung der Euro ist, und angesichts der engen Verflechtungen zwischen den Volkswirtschaften in der Wirtschafts- und Währungsunion sollte Lettland die vollständige und fristgerechte Umsetzung der Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet, die in den nachstehenden Empfehlungen 1 und 2 ihren Niederschlag findet, sicherstellen.
- (3) Der Länderbericht 2017 für Lettland 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 länderspezifischen Empfehlungen der Vorjahre und bei der Verwirklichung seiner 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.

² Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25).

³ ABl. C 92 vom 24.3.2017, S. 1.

- (5) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden bei der Programmplanung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates⁴ kann die Kommission einen Mitgliedstaat zur Überarbeitung seiner Partnerschaftsvereinbarung und der jeweiligen Programme und zur Unterbreitung von Änderungsvorschlägen auffordern, wenn dies für die Förderung der Umsetzung der einschlägigen Empfehlungen des Rates notwendig ist. In den Leitlinien für die Anwendung von Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der ESI-Fonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.
- (6) Lettland befindet sich derzeit in der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. In ihrem Stabilitätsprogramm 2017 erwartet die 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 2017 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 Neuberechnung⁵ 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 2017 zufolge soll sich die gesamtstaatliche Schuldenquote im Jahr 2017 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.

⁴ 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).

⁵ 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 Nettoprimärausgaben⁶ 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.

⁶ Die Nettostaatsausgaben umfassen die Gesamtheit der Staatsausgaben ohne Zinsausgaben, Ausgaben für Unionsprogramme, die vollständig durch Einnahmen aus Fonds der Union ausgeglichen werden, und nichtdiskretionäre Änderungen der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung. Staatlich finanzierte Bruttoanlageinvestitionen werden über einen Zeitraum von vier Jahren geglättet. Diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen oder gesetzlich vorgeschriebene Einnahmesteigerungen sind eingerechnet. Einmalige Maßnahmen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite werden saldiert.

- (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 Union, 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 Union. Lettlands Steuersystem ist weniger progressiv als die Systeme anderer 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 Union, 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 2017 wurde die Einführung einer Steuerreform angekündigt. Deren wichtigste Maßnahmen sind unter anderem die Senkung des Einkommensteuersatzes von 23 % auf 20 % für Einkommen bis 45 000 EUR im Jahr, die Erhöhung des einkommensabhängigen Grundfreibetrags, die Einführung einer Körperschaftsteuer von 0 % für reinvestierte Gewinne und eine Angleichung der Vermögensteuersätze auf 20 %. Mit der Reform werden die länderspezifischen Empfehlungen 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.
- (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 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, ein niedriges 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 vornöten.
- (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 Unterstützungsfunktionen 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 Forschungsfinanzierung 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 Union.
- (16) Im Rahmen des Europäischen Semesters 2017 hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Lettlands umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2017 veröffentlicht. Sie hat auch das Stabilitätsprogramm 2017, das nationale Reformprogramm 2017 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 Union insgesamt durch auf Unionsebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit Vorschriften und Leitlinien der Union beurteilt.

- (17) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm 2017 geprüft; seine Stellungnahme⁷ 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, was bedeutet, dass das mittelfristige Haushaltsziel 2018 unter Berücksichtigung der aufgrund der Umsetzung der Reform des Altersvorsorgesystems und der Strukturreformen gewährten Zugeständnisse, für die eine vorübergehende Abweichung zugestanden wurde, erreicht werden sollte; 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 der medizinischen Versorgung und den Zugang zu dieser 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*

⁷ Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.