



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 23.5.2018
COM(2018) 413 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Lettlands 2018

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Lettlands 2018

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Lettlands 2018

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Lettlands 2018

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 Kommission²,

unter Berücksichtigung der Entschließungen des Europäischen Parlaments³,

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 22. November 2017 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2018 eingeleitet wurde. Dabei wurde der europäischen Säule sozialer Rechte, die am 17. November 2017 vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission proklamiert wurde, gebührend Rechnung getragen. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 22. März 2018 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 22. November 2017 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 auch den Warnmechanismus-Bericht an, in dem sie Lettland nicht als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchgeführt werden sollte. Am selben Tag nahm die Kommission auch eine Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets an, die am 22. März 2018 vom Europäischen Rat gebilligt wurde. Am 14. Mai 2018 nahm der Rat die Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets (im Folgenden „Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet“) an.

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² COM(2018) 413 final.

³ P8_TA(2018) 0077 und P8_TA(2018) 0078.

- (2) Angesichts der engen Verflechtungen zwischen den Volkswirtschaften in der Wirtschafts- und Währungsunion sollte Lettland als Mitgliedstaat, dessen Währung der Euro ist, die vollständige und fristgerechte Umsetzung der Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets, die in den nachstehenden Empfehlungen, insbesondere in den Empfehlungen 1 und 2, ihren Niederschlag findet, sicherstellen.
- (3) Der Länderbericht 2018 für Lettland⁴ wurde am 7. März 2018 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Lettlands bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 11. Juli 2017, bei der Umsetzung der Vorjahresempfehlungen und bei der Verwirklichung seiner nationalen Ziele im Rahmen der Strategie Europa 2020 bewertet.
- (4) Am 11. April 2018 übermittelte Lettland sein Nationales Reformprogramm 2018 und am 16. April 2018 sein Stabilitätsprogramm 2018. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (5) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden bei der Programmplanung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates⁵ 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 europäischen Struktur- und Investitionsfonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung⁶ hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.
- (6) Lettland befindet sich derzeit in der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. In seinem Stabilitätsprogramm 2018 veranschlagt die lettische Regierung eine Verschlechterung des Gesamtsaldos von einem Defizit von 0,5 % des BIP im Jahr 2017 auf 0,9 % des BIP in den Jahren 2018 und 2019 und anschließend eine Verbesserung auf 0,4 % des BIP in den Jahren 2020 und 2021. Diese Entwicklung dürfte mit dem mittelfristigen Haushaltsziel eines strukturellen Defizits von 1 % des BIP und mit den Abweichungen vereinbar sein, die Lettland im Rahmen der Reform des Altersvorsorgesystems und der Strukturreformklausel für die Reform des Gesundheitssektors zugestanden wurden. Nach der Neuberechnung^[1] dürfte das strukturelle Defizit von -1,2 % des BIP im Jahr 2017 auf -1,7 % des BIP im Jahr 2018 steigen und im Jahr 2019 auf -1,5 % des BIP zurückgehen. Dem Stabilitätsprogramm 2018 zufolge wird die gesamtstaatliche Schuldenquote von 40,1 % des BIP im Jahr 2017 bis 2021 auf 36 % des BIP zurückgehen. Verglichen mit der Prognose der

⁴ SWD(2018) 212 final.

⁵ 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).

⁶ COM(2014) 494 final.

Kommission scheinen die BIP-Wachstumsprojektionen des Programms für 2018 ausgesprochen günstig und für 2019 plausibel. Der Haushalt ist mit Abwärtsrisiken behaftet, die auf die günstigen Annahmen bezüglich der Ergebnisse von Maßnahmen zur Verbesserung der Steuerdisziplin zurückzuführen sind.

- (7) Am 11. Juli 2017 empfahl der Rat Lettland, das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2018 unter Berücksichtigung der für die Umsetzung der Reform des Altersvorsorgesystems und der Strukturreformen zugestandenen vorübergehenden Abweichung zu erreichen. Dies entspricht einer nominalen Wachstumsrate der staatlichen Nettoprimärausgaben⁷ von höchstens 6,0 % im Jahr 2018, was eine Verschlechterung des strukturellen Saldos um 0,3 % des BIP zulässt. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2018 davon aus, dass 2018 die Gefahr einer erheblichen Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel besteht. Infolge des die Erwartungen übertreffenden Ergebnisses für 2017 könnte diese Gefahr für 2018 allerdings geringer sein. Gleichzeitig ergibt sich nach dem Plausibilitätsinstrument auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2018 der Kommission nach der gemeinsamen Methodik eine große Unsicherheit hinsichtlich der Produktionslückenschätzungen für Lettland. Falls sich diese Faktoren bestätigen, werden sie im Frühjahr 2019 bei der nachträglichen Bewertung für das Jahr 2018 berücksichtigt.
- (8) Im Jahr 2019 dürfte Lettland sein mittelfristiges Haushaltsziel erreichen; hierbei ist die für 2017-2019 für die Strukturreform im Gesundheitssektor zugestandene vorübergehende Abweichung berücksichtigt. Dies entspricht einer nominalen Wachstumsrate der staatlichen Nettoprimärausgaben von höchstens 4,3 % im Jahr 2019, was eine Verbesserung des strukturellen Saldos in Höhe von 0,4 % des BIP erfordert. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2018 davon aus, dass im Jahr 2019 sowie in den Jahren 2018 und 2019 zusammengenommen die Gefahr einer erheblichen Abweichung von dieser Vorgabe besteht. Insgesamt ist der Rat der Auffassung, dass ab 2018 die erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden sollten, um die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts einzuhalten.
- (9) In Lettland besteht eine hohe Einkommensungleichheit. Im Jahr 2017 betrug das Verhältnis der Einkommen der wohlhabendsten 20 % zu den ärmsten 20 % der Haushalte 6,3. Dieser Wert gehört zu den höchsten in der EU und ist darauf zurückzuführen, dass das lettische Steuer- und Sozialleistungssystem eine geringere Umverteilung erbringt. Lettland hat sein Steuersystem revidiert und die Progressivität der Einkommensteuer erhöht; die Steuer- und Abgabenbelastung der Geringverdiener ist aber nach wie vor hoch und steht der regulären Beschäftigung im Weg. In Bezug auf die Verlagerung der Steuer auf andere, weniger wachstumsschädliche Steuerquellen und das strategische Ziel, den Anteil der Steuereinnahmen am BIP zu erhöhen, hat die Steuerreform kaum Fortschritte erbracht. Aufgrund des geringen Anteils der Steuereinnahmen am BIP stehen für die nachhaltige Bereitstellung öffentlicher Leistungen und die soziale Inklusion nur begrenzte Mittel zur Verfügung. Im Vergleich zu anderen EU-Ländern wird das Einnahmenaufkommen, das sich durch

⁷ Die gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben umfassen die Gesamtheit der Staatsausgaben ohne Zinsaufwendungen, 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 Einnahmensteigerungen werden eingerechnet. Einmalige Maßnahmen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite werden saldiert.

Kapitalertrag- und Immobiliensteuern erzielen ließe, unzureichend genutzt. Trotz einiger Fortschritte bei der Bekämpfung der Steuerhinterziehung stellt die Steuerdisziplin nach wie vor eine große Herausforderung dar.

- (10) Die Mängel im Netz der sozialen Sicherheit lassen sich an dem hohen Anteil der Menschen ablesen, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind, und zeigen, welche Herausforderungen das Land in Bezug auf Mindesteinkommen, Altersvorsorge und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen noch zu bewältigen hat. Bei älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen hat die Armutsquote in den letzten Jahren zugenommen und zählt zu den höchsten in Europa. Die im Jahr 2014 angekündigte Reform des Mindesteinkommens wurde nicht umgesetzt, was die ärmsten Haushalte belastet. Die Sozialhilfeleistungen wurden nur geringfügig erhöht und erreichen noch kein angemessenes Niveau. Die Mindestrenten wurden seit 2006 nicht mehr angehoben. Der Anteil der Menschen, die mit schwerer wohnungsbezogener Entbehrung leben müssen, ist einer der höchsten in Europa, und das Angebot an sozialem Wohnraum ist knapp.
- (11) Vor dem Hintergrund ungünstiger demografischer Entwicklungen und Auswanderung spannt sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt an. Während das sinkende Arbeitskräfteangebot das Beschäftigungswachstum erschwert, sind zudem die Beschäftigungsmöglichkeiten von Region zu Region sehr unterschiedlich. Im Bereich der beruflichen Bildung ist die Reform der Ausbildungspläne zur Anpassung an aktuelle Qualifikationsanforderungen vorangekommen. Allerdings sind weitere Anstrengungen erforderlich, um die Reform vollständig umzusetzen und die Inanspruchnahme des beruflichen Aus- und Weiterbildungsangebots zu erhöhen. Das neue Programm „Lernen am Arbeitsplatz“, für das Sozialpartner und Unternehmen gewonnen werden konnten, ist angelaufen. Doch haben sich bislang nur wenige Auszubildende dafür angemeldet. Die Teilnahme an Lernangeboten der Erwachsenenbildung ist nur leicht gestiegen und die Beteiligung von Arbeitslosen an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist geringer als in den meisten anderen Mitgliedstaaten. Vor dem Hintergrund der hohen Arbeitslosenquote unter Geringqualifizierten ist dies problematisch. Allgemein wäre es wichtig, die Kapazitäten der Sozialpartner auszubauen, um deren Einbindung zu fördern.
- (12) Das Gesundheitssystem wurde reformiert. Die Aufstockung der Mittel für die Gesundheitsversorgung dürfte hinsichtlich der langen Wartezeiten und einiger durch die Jahresleistungsbegrenzung bedingten Zugangsengpässe Abhilfe schaffen. Die öffentliche Finanzierung der Gesundheitsversorgung liegt allerdings nach wie vor weit unter dem EU-Durchschnitt und die Durchführung effizienzsteigernder Maßnahmen (darunter wirksame Vorbeugemaßnahmen, die Rationalisierung des Krankenhaussektors, der Ausbau der medizinischen Grundversorgung und ein gezieltes Qualitätsmanagement) steht noch aus. Die Ergebnisse im Gesundheitsbereich sind relativ schlecht, und ein rascher Zugang zu bezahlbarer Gesundheitsversorgung für alle ist nach wie vor nicht gewährleistet. Die hohen von den Patienten verlangten Eigenleistungen und die Zweiteilung der Gesundheitsleistungen („Vollversorgung“ und „Mindestversorgung“) könnte den Zugang einiger Gruppen beeinträchtigen und zu negativen Ergebnissen im Gesundheitsbereich führen.
- (13) Die unzureichenden Rechtsvorschriften und die geringe Effizienz und Wirksamkeit der öffentlichen Verwaltung beeinträchtigen das lettische Geschäftsumfeld. Im Jahr 2016 legte die Regierung einen ehrgeizigen Reformplan zur Verschlinkung und Professionalisierung des öffentlichen Dienstes vor, der darauf abzielt, durch Personalkürzungen und Zentralisierung von Unterstützungsfunktionen

Effizienzsteigerungen zu erreichen und gleichzeitig die leistungsbezogene Vergütung zu stärken und die Transparenz zu erhöhen. Dieser Plan betrifft allerdings nur die zentrale Verwaltung, obwohl auch in den Kommunalverwaltungen erhebliche Effizienzgewinne erzielt werden könnten. Staatseigene Unternehmen machen einen beträchtlichen Anteil der Wirtschaft aus und werden auf Regierungsebene gesteuert. Sie unterliegen einem zentralen Führungs- und Kontrollrahmen, der aber für Häfen und Unternehmen, die sich im Eigentum der Städte und Gemeinden befinden, nicht gilt.

- (14) Lettlands Geschäftsumfeld wird noch immer durch Korruption beeinträchtigt, und die Verfahren zur Vermeidung von Interessenkonflikten sind nach wie vor starr und formalistisch. Dass noch keine Rechtsvorschriften für den Schutz von Hinweisgebern erlassen wurden, wirkt sich nachteilig auf die Rechenschaftspflicht und die Effizienz der öffentlichen Verwaltung aus. Die Vorschriften für Insolvenzverfahren wurden in den letzten Jahren deutlich gestärkt, sodass sie nun weniger anfällig für Missbrauch sind. Der Rat für das Justizwesen ist allerdings der Auffassung, dass Vorwürfen in Bezug auf Rechtsverletzungen, die in der Vergangenheit im Zusammenhang mit dem Insolvenzverfahren möglicherweise begangen wurden, nachgegangen werden sollte und spricht sich dafür aus, bestimmte Fälle zu überprüfen. Er empfahl, die Bewertung der richterlichen Qualifikationen zu verbessern und die zur Verfügung stehenden Disziplinarmaßnahmen zu überprüfen.
- (15) Bei lettischen Banken mit gebietsfremden Kunden besteht ein hohes Risiko für eine Verwicklung in Geldwäsche-Tätigkeiten. Das gefährdet die Integrität des Finanzsektors, kann seinen Ruf schädigen und sich negativ auf Investitionen und Wirtschaftswachstum auswirken. Die Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche wurden vor Kurzem ausgebaut, doch um eine nachhaltige Verbesserung zu erreichen, müssen die Anstrengungen fortgeführt werden. Lettland hat kürzlich ein Gesetz verabschiedet, das die Anfälligkeit des lettischen Finanzsektors gegenüber Geldwäscherisiken erheblich reduzieren soll. Wichtige Bestimmungen dieses Gesetzes betreffen die Verbesserung des Austauschs von Informationen zwischen Finanzinstituten und Strafverfolgungsbehörden und die Begrenzung von Transaktionen mit Strohfirmen. Die Auswirkungen dieses Gesetzes und seine Wirksamkeit werden überwacht werden müssen.
- (16) Im Rahmen des Europäischen Semesters 2018 hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Lettlands umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2018 veröffentlicht. Sie hat auch das Stabilitätsprogramm 2018 und das Nationale Reformprogramm 2018 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 Unionsvorschriften und -leitlinien beurteilt.
- (17) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm 2018 geprüft; seine Stellungnahme⁸ hierzu spiegelt sich insbesondere in der Empfehlung 1 wider —

⁸

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

EMPFIEHLT, dass Lettland 2018 und 2019

1. das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2019 unter Berücksichtigung der für die Umsetzung der Strukturreformen zugestandenen vorübergehenden Abweichung erreicht; die Steuerbelastung für Geringverdiener reduziert, indem es die Steuer auf andere Quellen, insbesondere auf Kapitalertragsteuern und Immobiliensteuern, verlagert und indem es die Steuerdisziplin verbessert;
2. die Angemessenheit seines Mindesteinkommens, seiner Mindestaltersvorsorge und seiner Einkommensunterstützung für Menschen mit Behinderungen verbessert; die Arbeitsmarktrelevanz der beruflichen Bildung erhöht und die Weiterqualifizierung gering qualifizierter Arbeitnehmer und Arbeitsuchender fördert; die Zugänglichkeit, Qualität und Kosteneffizienz des Gesundheitswesens steigert;
3. die Effizienz im öffentlichen Sektor insbesondere im Hinblick auf die kommunale Ebene und die staatseigenen Unternehmen steigert; die Rechenschaftspflicht der öffentlichen Verwaltung stärkt, indem es Hinweisgeber schützt, Interessenkonflikte ausschließt und die Ergebnisse der laufenden Bewertung früherer Insolvenzverfahren weiterverfolgt.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*