



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 29.5.2013
COM(2013) 364 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Lettlands nationella reformprogram 2013

med avgivande av rådets yttrande om Lettlands konvergensprogram för 2012–2016

{SWD(2013) 364 final}

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Lettlands nationella reformprogram 2013

med avgivande av rådets yttrande om Lettlands konvergensprogram för 2012–2016

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken¹, särskilt artikel 9.2,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation²,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner³,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

efter att ha hört ekonomiska och finansiella kommittén, och

av följande skäl:

- (1) Den 26 mars 2010 antog Europeiska rådet kommissionens förslag till en ny strategi för tillväxt och sysselsättning – Europa 2020. Strategin bygger på en utökad samordning av den ekonomiska politiken med inriktning på ett antal nyckelområden där åtgärder behövs för att stärka förutsättningarna för hållbar tillväxt och konkurrenskraft i Europa.
- (2) Den 13 juli 2010 antog rådet, på grundval av kommissionens förslag, en rekommendation om de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och unionens ekonomiska politik (2010–2014) och den 21 oktober 2010 ett beslut om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik⁴, vilka tillsammans utgör de så kallade integrerade riktlinjerna. Medlemsstaterna uppmanades att beakta de integrerade riktlinjerna i sin nationella ekonomiska politik och sysselsättningspolitik.
- (3) Den 29 juni 2012 antog EU:s stats- och regeringschefer en tillväxt- och sysselsättningspakt, som är en enhetlig ram för insatser på nationell nivå, EU-nivå och euroområdesnivå, och där alla tillgängliga medel, instrument och politiska åtgärder ska användas. De beslutade om insatser som ska utföras på medlemsstatsnivå och förband

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

² COM(2013) 364 final.

³ P7_TA(2013)0052 och P7_TA(2013)0053.

⁴ Rådets beslut 2013/208/EU av den 22 april 2013.

sig särskilt att uppnå målen i Europa 2020-strategin och genomföra de landspecifika rekommendationerna.

- (4) Den 6 juli 2012 antog rådet en rekommendation om Lettlands nationella reformprogram för 2012 och avgav ett yttrande om Lettlands uppdaterade konvergensprogram för 2011–2015.
- (5) Den 28 november 2012 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten⁵, som inleder den europeiska planeringsterminen 2013 för samordning av den ekonomiska politiken. Samma dag antog kommissionen även, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, rapporten om varningsmekanismen⁶, där Lettland inte identifierades som en medlemsstat som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.
- (6) Den 14 mars 2013 antog Europeiska rådet prioriteringar för att säkerställa finansiell stabilitet, budgetkonsolidering och tillväxtfrämjande insatser. Det betonade behovet att genomföra en differentierad och tillväxtfrämjande budgetkonsolidering, återställa normala lånevillkor i ekonomin, främja tillväxt och konkurrenskraft, ta itu med arbetslösheten och krisens sociala följdverkningar samt modernisera den offentliga förvaltningen.
- (7) Den 29 april 2013 lade Lettland fram sitt konvergensprogram för 2013, som omfattar perioden 2012–2016, och den 2 maj 2013 sitt nationella reformprogram för 2013. För att beakta inbördes samband mellan de båda programmen har de bedömts samtidigt.
- (8) På grundval av bedömningen av konvergensprogrammet för 2013 enligt rådets förordning (EG) nr 1466/97 anser rådet att det makroekonomiska scenario som ligger till grund för programmets beräkningar av de offentliga finanserna är rimligt. Den ekonomiska tillväxten väntas avta något till omkring 4 % per år under programperioden, medan inflationen beräknas bli måttlig. Det offentliga underskottet sjönk under 2012 till en nivå långt under 3 % av BNP och målet för de offentliga finanserna på medellång sikt uppnåddes redan 2012, dvs. långt tidigare än vad som förutsågs i det föregående programmet. I programmet bekräftas det tidigare fastställda målet för de offentliga finanserna på medellång sikt på -0,5 %, vilket i tillräcklig mån återspeglar paktens mål. Den budgetstrategi som beskrivs i programmet har som mål att upprätthålla ett strukturellt budgetsaldo som baseras på målet på medellång sikt och där eventuella avvikelser är begränsade till de ytterligare effekter som följer av den systemomfattande pensionsreformen. Denna pensionsreform innebär en gradvis höjning av den andel av socialförsäkringsavgifterna som går till ett fonderat pensionssystem och ska genomföras under 2013, 2015 och 2016. En övergripande bedömning med utgångspunkt i det omräknade strukturella saldot och innefattande en analys av utgifterna exklusive diskretionära åtgärder visar emellertid att det strukturella saldot under 2013 kommer att avvika från målet på medellång sikt med 1,0 % av BNP, vilket motsvarar betydligt mer än de ytterligare effekterna av den systemomfattande pensionsreformen, och under 2014 är avvikelsen ytterligare 0,2 %. Statsskulden beräknas ligga klart under 60 % under hela programperioden. Den beräknas stiga från 40,7 % av BNP 2012 till 44,5 % av BNP under 2013, i takt med att staten ackumulerar tillgångar för att kunna återbetala skulden, och från och med 2014, när väl återbetalningarna börjar märkas, sjunka till en nivå på 34,6 % av BNP vid utgången av programperioden. En lag om budgetdisciplin antogs av parlamentet i januari 2013 och trädde i kraft i mars 2013. Om den genomförs effektivt skulle denna nya lag avsevärt stärka landets finanspolitiska ramverk och utgöra en effektiv

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

mekanism för att begränsa utgiftsökningar i goda ekonomiska tider samt en grund för regelbaserad flerårig budgetplanering.

- (9) Man har sänkt skatterna på arbete och planerar ytterligare åtgärder på detta område under 2014 och 2015. Skattekillen för låginkomsttagare är emellertid fortfarande bland de högsta i EU och visar att skattepolitiken behöver formas så att sysselsättning för lågutbildade främjas. En skatteväxling från beskattning av arbete till återkommande fastighetsskatter och skatter på användning av naturresurser och andra resurser borde också förbättra det strukturella saldot. Miljöbeskattning är ett relativt outforskat område och domineras till stor del av skatter på motorbränsle, medan skatterna på andra energikällor, föroreningar och naturresurser ligger under EU-genomsnittet. Miljömålen skulle uppnås lättare om skattebasen breddas så att även andra miljöbelastningar beskattas. Regeringen har intensifierat åtgärderna för att bekämpa den informella ekonomin och dessa insatser bör fortsätta.
- (10) Även om strukturanpassningen efter krisen har varit framgångsrik visar erfarenheterna av den gångna cykeln med en utpräglad överhettningssfas följt av ett lika kraftigt fall att man bör övervaka den framtida kreditillväxten och stabiliteten hos bankernas finansieringsbas i förhållande till utländska insättningsflöden med hjälp av en lämplig politik för mikro- och makrotillsyn.
- (11) Lettland har vidtagit ett antal åtgärder för att bekämpa den höga långtids- och ungdomsarbetslösheten. Anslagen till aktiv arbetsmarknadspolitik och dess täckning ökade 2013 jämfört med 2012, och nya åtgärder håller på att genomföras, däribland profilering av arbetslösa och förbättrad hjälp till arbetssökande. Långtids- och ungdomsarbetslösheten är dock fortfarande hög, arbetslösa och bidragstagare aktiveras inte särskilt mycket och tillgången till sociala tjänster är dålig. Det finns oro för att yrkesutbildningen och fortbildningen inte ger arbetskraften tillräckliga kunskaper och det finns begränsad tillgång på arbetsplatsbaserade utbildningar av god kvalitet. Man måste införa en heltäckande yrkesvägledning och fortsätta att reformera yrkesutbildning och fortbildning, vilket innefattar en förbättring av kvaliteten på och tillgången till arbetsplatsbaserade utbildningar och lärlingsplatser.
- (12) En hög andel av befolkningen (40 %) riskerar att drabbas av fattigdom eller social utslagning, och för barn är risken ännu högre (43,6 %). Sammantaget ökade fattigdomsriskerna något under 2012, vilket tyder på att tillväxt inte automatiskt medför lägre fattigdom, och riktade politiska åtgärder krävs således. Vissa åtgärder för att bekämpa fattigdom bland arbetslösa och barn har vidtagits. Det har emellertid inte gjorts lika direkta åtgärder för att lösa problemen med socialbidragssystemet, särskilt dess öppenhet och bidragens tillräcklighet och täckning, och åtgärderna för att aktivera bidragstagare har inte varit tillräckliga. Brist på finanspolitiskt utrymme har medfört att man sänkt nivån på den garanterade minimiinkomsten och avskaffat finansieringen av den via statsbudgeten. Dessa beslut förvärrar sannolikt den extrema fattigdomen samt de nuvarande orättvisorna i fråga om tillgång till socialbidrag hos olika lokala myndigheter, samtidigt som det minskar centralmaktens incitament att investera i utformning av politik och kontroll av socialbidragen. För att situationen inte ska förvärras ytterligare är det viktigt att effekterna av dessa beslut övervakas.
- (13) När det gäller systemet för högre utbildning har en ambitiös reform lagts fram som kan väntas få en betydande positiv effekt på systemets kvalitet. Reformplanerna innefattar en översyn av tillträdesprocessen, separering av universitetens akademiska funktioner och förvaltningsfunktioner, utveckling av en ny finansieringsmodell och en konsolidering av de högre utbildningsinstituten. Planerna befinner sig dock i ett tidigt

skede och behöver genomföras korrekt för att de väntade positiva effekterna ska förverkligas. Under 2013 kommer man vidare att utvärdera hur pass ändamålsenliga de vetenskapliga institutionerna och deras utvecklingsstrategier är. Denna viktiga bedömning borde understödja framtida reformer och finansieringen av vetenskapliga institutioner, så att innovationsverksamheten ökar i landet.

- (14) Åtgärder har lagts fram för att åstadkomma energibesparingar i ekonomins huvudsektorer. Under de kommande åren väntas mer än 70 % av energibesparingarna att genereras i byggnadssektorn. Genomförandet av projekt för bostadsisolering har dock gått långsamt och antalet slutförda projekt är lågt i förhållande till bostadsbeståndet, med stora energiförluster som följd. Möjligheterna till effektivitetsvinster på detta område är betydande, med tanke på att de lettiska hushållen hade den högsta energiintensiteten i EU 2010. Under 2012 skedde framsteg med att öppna landets elmarknad för konkurrens och att delta i regionala marknader. Inom näringslivet måste man ingå direkta avtal om upphandling med elleverantörer och detta införs nu på frivillig basis för hushåll. Landet ska gå med i Nord Pool Spot i juni 2013. Några framsteg har emellertid inte skett i fråga om att öppna naturgasmarknaden och man är fortfarande beroende av en enda försörjningskälla. Myndigheterna står också inför svåra förhandlingar om ägande och förvaltning av anläggningen för gaslagring, som är mycket viktig för att den regionala gasmarknaden ska fungera korrekt.
- (15) Rättsväsendet kännetecknas av ineffektivitet på civilrättens område. Det finns flera negativa drag, t.ex. långvariga förfaranden för att lösa civil- och handelsmål i första instans och låga uppklarandegrader som medför ett stort antal icke-avgjorda domstolsärenden. Handläggningstiderna är särskilt långa i insolvensförfaranden. Många ärenden finner ingen lösning i första instans, vilket skapar eftersläpningar på alla nivåer, ända upp till högsta domstolsnivå. På senare tid har positiva åtgärder vidtagits för att förbättra rättsväsendets effektivitet och kvalitet, men det är för tidigt att bedöma deras verkan. När det gäller domarkåren är det särskilt viktigt att tillräckligt uppmärksamma personalpolitiken. Att i högre grad involvera det rättsliga rådet, se över chefspositionernas roll inom domarkåren och utöka domarutbildningen skulle kunna bidra till en mer kvalitativ domarkår. Vid slutet av 2012 föreslogs ändringar av lagen om obestånd. Ändringarna har dock begränsad omfattning och tar inte itu med lagens brister på ett heltäckande sätt. Problem har exempelvis identifierats när det gäller det praktiska genomförandet av lagen, särskilt i fråga om konkursförvaltarens roll och deras ansvarsområden i förhållande till domarna, effektiv likvidering av tillgångar och frågor rörande privatpersoners obestånd, vilka också måste åtgärdas.
- (16) Inom ramen för den europeiska planeringsterminen har kommissionen gjort en omfattande analys av Lettlands ekonomiska politik. Både konvergensprogrammet och det nationella reformprogrammet har bedömts. Kommissionen har beaktat inte bara programmens relevans för en hållbar finanspolitik och socioekonomisk politik i Lettland utan även i vilken utsträckning som EU:s regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet av att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på EU-nivå. Kommissionens rekommendationer inom ramen för den europeiska planeringsterminen avspeglas i rekommendationerna 1 till 6 nedan.

- (17) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat konvergensprogrammet och dess yttrande⁷ avspeglas särskilt i rekommendation 1 nedan.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Lettland att vidta följande åtgärder under perioden 2013–2014:

1. Stärka budgetstrategin för att säkerställa att avvikelser från målet på medellång sikt för de offentliga finanserna enbart återspeglar de ytterligare effekterna av den systemomfattande pensionsreformen. Inom ramen för denna strategi, minska beskattningen av låginkomsttagare genom att övergå till skatter som punktskatter, återkommande fastighetsskatter och/eller miljöskatter. Upprätthålla ansträngningarna för att förbättra efterlevnaden av skatteregler och bekämpa den svarta ekonomin. Fortsätta att skärpa det finanspolitiska ramverket genom ett effektivt genomförande av lagen om budgetdisciplin och genom flerårig budgetplanering.
2. Ta itu med långtids- och ungdomsarbetslösheten genom att förbättra de aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas täckning och effektivitet och genom mer riktade sociala tjänster. Förbättra unga personers anställbarhet, exempelvis genom en ungdomsgaranti, inrätta en heltäckande yrkesvägledning, genomföra reformer av yrkesutbildning och fortbildning och förbättra kvaliteten på och tillgången till lärlingsplatser.
3. Ta itu med den stora andelen fattiga genom att reformera socialbidragssystemet för att uppnå bättre täckning, genom att se till att bidragen i högre grad räcker till och genom att stärka aktiveringsåtgärderna för bidragstagare. Förstärka genomförandemetoderna så att barnfattigdomen faktiskt minskar.
4. Genomföra planerade reformer av den högre utbildningen, särskilt i fråga om inrättande av en kvalitetsbelönande finansieringsmodell, reform av tillträdessystemet, konsolidering av institutioner och främjande av internationalisering. Vidta ytterligare åtgärder för att modernisera forskningsinstituterna på grundval av den pågående oberoende granskningen.
5. Fortsätta att höja energieffektiviteten, särskilt i bostäder och fjärrvärmenät, skapa incitament för att minska energikostnaderna och flytta över konsumtion till energieffektiva produkter. Förbättra anslutningsmöjligheterna med EU:s energinät och ta steg mot en liberalisering av naturgasmarknaden, inbegripet tydliga regler för tredje parts åtkomst till lagringskapacitet.
6. Slutföra pågående reformer för att förbättra domarkårens effektivitet och kvalitet och minska eftersläpningen och de rättsliga förfarandenas längd, däribland i fråga om insolvens. Inrätta en heltäckande personalpolitik och vidta åtgärder för att genomföra lagar om medling och effektivisera skiljedomstolsväsendet.

Utfärdad i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*

⁷ I enlighet med artikel 9.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.