

EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 30.5.2012
COM(2012) 320 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Lettlands 2012

und Stellungnahme zum Konvergenzprogramm Lettlands für die Jahre 2012-2015

{SWD(2012) 320 final}

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Lettlands 2012

und Stellungnahme zum Konvergenzprogramm Lettlands für die Jahre 2012-2015

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[1], insbesondere auf Artikel 5 Absatz 2,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,[2]

unter Berücksichtigung der Entschließungen des Europäischen Parlaments,[3]

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Am 26. März 2010 nahm der Europäische Rat den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine neue Wachstums- und Beschäftigungsstrategie („Europa 2020“) an; diese Strategie stützt sich auf eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik in den Schlüsselbereichen, in denen Maßnahmen ergriffen werden müssen, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen.

(2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat eine Empfehlung über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten[4] an, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, ihre nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken in Anlehnung an die integrierten Leitlinien auszugestalten.

---

1 ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.
2 COM(2012) 323 final.
3 P7_TA(2012) 0048 und P7_TA(2012) 0047.
4 Beschluss 2012/238/EU des Rates vom 26. April 2012.

(3) Am 12. Juli 2011 nahm der Rat eine Empfehlung zum nationalen Reformprogramm Lettlands für 2011 an und nahm Stellung zum aktualisierten Konvergenzprogramm Lettlands für 2011-2014.

(4) Am 23. November 2011 nahm die Kommission den zweiten Jahreswachstumsbericht an, mit dem das zweite Europäische Semester (d.h. die in der Strategie „Europa 2020“ verankerte, integrierte Ex-ante-Politikkoordinierung) eingeleitet wurde. Am 14. Februar 2012 hat die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht[5] angenommen, in dem Lettland nicht als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, für die eine eingehende Prüfung durchgeführt werden sollte.

(5) Lettland hat im Jahr 2011 die meisten Bedingungen des Finanzhilfeprogramms erfüllt. Die Kommission hat die fünfte und letzte Prüfung des lettischen Zahlungsbilanzprogramms am 21. Dezember 2011 mit einer insgesamt positiven Bewertung der von der Regierung erzielten Fortschritte bei den Haushalts-, Finanz- und Strukturreformen abgeschlossen. Das Programm ist im Januar 2012 ausgelaufen. Seit dem Auslaufen des Programms unterliegt Lettland einer diesbezüglichen Anschlussüberwachung. Die Überwachung nach Abschluss des Programms ist ein fester Bestandteil der geltenden Verfahren und Überwachungsmechanismen und stellt auf eine aufmerksame Beobachtung etwaiger Risiken ab, die der makroökonomischen Stabilität abträglich sein und so die Rückzahlungsfähigkeit beeinträchtigen könnten. Die Überwachung nach Abschluss des Programms wird so lange fortgesetzt, bis ein Großteil (etwa 70 %) der Darlehen zurückgezahlt ist.

(6) Am 2. März 2012 hat der Europäische Rat die Stabilität des Finanzsystems, die Haushaltskonsolidierung und Maßnahmen zur Wachstumsankurbelung zu Prioritäten erklärt. Er hat betont, dass es notwendig ist, weiterhin eine differenzierte, wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung zu verfolgen, eine normale Kreditvergabe an die Wirtschaft sicherzustellen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, die sozialen Folgen der Krise abzufedern sowie die öffentliche Verwaltung zu modernisieren.

(7) Am 2. März 2012 hat der Europäische Rat zudem die am Euro-Plus-Pakt teilnehmenden Mitgliedstaaten ersucht, ihre Verpflichtungen so zeitig mitzuteilen, dass sie in ihre Stabilitäts- beziehungsweise Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme aufgenommen werden können.

(8) Am 30. April 2012 hat Lettland sein aktualisiertes Konvergenzprogramm 2012 für den Zeitraum 2012-2015 und sein Nationales Reformprogramm 2012 übermittelt. Um den Verbindungen zwischen diesen Programmen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.

(9) Auf der Grundlage der Bewertung des Konvergenzprogramms 2012 gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vertritt der Rat die Auffassung, dass das den Budgetprognosen zugrunde liegende makroökonomische Szenario angesichts der neuesten verfügbaren Informationen in Bezug auf das Jahr 2012 vorsichtig und in Bezug auf das Jahr 2013 plausibel ist. Während die makroökonomischen Prognosen für 2012 im Programmszenario ein ähnliches BIP-Wachstum wie die

[5] COM(2012) 68 final.

Frühjahrsprognose 2012 der Kommission vorhersagen (2,0 beziehungsweise 2,2 %), deuten die aktuellen Wirtschaftsdaten darauf hin, dass das konkrete Wachstum sogar höher sein wird. Die in dem Programm dargelegte Haushaltsstrategie stellt darauf ab, das übermäßige Defizit bis 2012 zu korrigieren und bis Ende des Programmzeitraums das mittelfristige Haushaltsziel anzugehen. Letzteres wurde im Konvergenzprogramm von -1,0 % auf -0,5 % des BIP gesenkt. Das neue mittelfristige Haushaltsziel wird in angemessener Weise den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts gerecht. Das für 2012 geplante nominale Defizit entspricht der in der Empfehlung des Rates vom 7. Juli 2009 gesetzten Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits. Für 2013 strebt das Programm ein neues nominales Defizit von 1,4 % des BIP an, wenngleich die geplante Ausgabenkürzung noch nicht in vollem Umfang von entsprechenden Maßnahmen getragen wird. Lettland wird sein mittelfristiges Haushaltsziel bis Ende des Programmzeitraums im Jahr 2015 auf der Grundlage des (neu berechneten) strukturellen Haushaltssaldos[6] verfolgen. Während die neu berechneten Daten den Schluss nahelegen, dass das strukturelle Wachstum auf dem Weg zur Erreichung des mittelfristigen Programmziels in den späteren Programmjahren unter 0,5 % des BIP betragen wird, würde durch die geplante Ausgabeneindämmung sichergestellt, dass die Wachstumsquote der Staatsausgaben unter Berücksichtigung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen mit dem Ausgabenrichtwert des Stabilitäts- und Wachstumspaktes vereinbar wäre. Zugleich stellen die im Programmszenario noch nicht berücksichtigten, aber im Begleitschreiben zum Konvergenzprogramm 2012 angesprochenen möglichen steuerlichen Veränderungen ab der zweiten Jahreshälfte 2012 ein Risiko in Bezug auf die Zielerreichung im Jahr 2013 und danach dar. Die Schuldenquote der öffentlichen Haushalte liegt unter 60 % des BIP. Sie wird von 42,6 % des BIP im Jahr 2011 auf 46,7 % des BIP im Jahr 2014 steigen, weil die Behörden umfangreiche, im Zeitraum 2014-2015 fällige Rückzahlungen im Zusammenhang mit dem internationalen Finanzhilfeprogramm vorfinanzieren, und dann im Jahr 2015, wenn die Rückzahlungen erfolgen, wieder auf 38,9 % zurückgehen.

(10) Lettland sollte seine bisherige Strategie weiterverfolgen, d.h. die Steuerlast von der Arbeit auf Verbrauch, Eigentum und Verwendung natürlicher und anderer Ressourcen verlagern und gleichzeitig seinen strukturellen Haushaltssaldo verbessern. Angesichts der relativ hohen steuerlichen Belastung der niedrigen Löhne und Gehälter und des hohen Maßes an nichtangemeldeter Erwerbstätigkeit sind eine entsprechende Arbeitsmarktpolitik, eine Überprüfung des Steuer- und Sozialleistungssystems und verstärkte Anstrengungen zur Bekämpfung der Schattenwirtschaft erforderlich. Der Bereich der Umweltsteuern ist nach wie vor recht schwach entwickelt. Es dominiert die Kraftstoffbesteuerung. Die Besteuerung anderer Energiequellen, der Umweltverschmutzung sowie der Verwendung natürlicher Ressourcen liegt unter dem EU-Durchschnitt. Die Erweiterung der Steuergrundlage um andere Umweltsteuerarten, insbesondere durch die Besteuerung der Umweltverschmutzung und zusätzlicher Energiequellen, könnte dazu beitragen, Umweltziele zu erreichen und gleichzeitig die Steuerlast von der Arbeit auf andere Bereiche zu verlagern.

---

[6] Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen nach Neuberechnungen der Kommissionsdienststellen anhand der Programmdaten unter Anwendung der gemeinsamen Methodik.

(11) Im Zuge der laufenden Reform der Haushaltsführung wird das lettische Parlament angehalten, das Gesetz zur Haushaltsdisziplin anzunehmen, und Lettland aufgerufen, durch die Erarbeitung eines mittelfristig angelegten Haushaltsrahmengesetzes die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten. Die Annahme des Gesetzes zur Haushaltsdisziplin steht mit den Verpflichtungen in Einklang, die die lettische Regierung im Rahmen des Zahlungsbilanzhilfeprogramms eingegangen ist; der von der Regierung angenommene Entwurf des Gesetzes sieht auch die Umsetzung des sich weiter entwickelnden EU-Besitzstands im Bereich der haushaltspolitischen Steuerung im lettischen Recht vor. Mit der Annahme und Umsetzung des neuen Gesetzes wird der Haushaltsrahmen Lettlands erheblich gestärkt; dieser enthält derzeit insbesondere kein wirksames Instrument zur Begrenzung des Wachstums der öffentlichen Ausgaben bei günstiger Konjunktur.

(12) Um die Weiterführung der Rentenreform zu gewährleisten, sollte Lettland die Pflichtbeiträge zum privaten Rentensystem von derzeit 2 % des Bruttolohns ab dem Jahr 2013 wieder auf 6 % des Bruttolohns erhöhen.

(13) Lettland muss sein Sozialversicherungssystem stärken und reformieren und ist mit einer der höchsten Arbeitslosenquoten in der EU konfrontiert. Die Jugendarbeitslosigkeit hat sich im Verlauf der Krise wesentlich verschärft, und es wurde offensichtlich, dass ein großes Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage besteht. Lettland hat bereits speziell auf Jugendliche abzielende, aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen erarbeitet und umgesetzt, die die Bereiche berufliche Bildung, Freiwilligentätigkeit und Lohnbeihilfen für Jugendliche umfassen. Wegen des Ausmaßes des Problems haben diese begrenzten Maßnahmen leider nur geringe Wirkung gezeigt.

(14) Im Jahr 2011 waren 40 % der lettischen Bevölkerung von Armut bedroht. Dies wirkt sich auf die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte und die Wachstumsaussichten aus. Lettland hat eine Krisenstrategie für das Sozialversicherungsnetz angenommen. Die Strategien der Regierung zur Eindämmung der Armut haben drei Schwerpunkte: Verringerung der Einkommensunterschiede, Verringerung der Steuerlast für Erwerbspersonen mit Familie und Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt. Allerdings sind die Ausgaben für die soziale Sicherheit in Lettland recht gering, und die Sozialleistungen wirken nur bedingt armutslindernd, da ein großer Teil der Sozialleistungen an Erwerbstätige mit mittlerem oder hohem Einkommen zurückfließt. Die Sozialleistungen mit Bedürftigkeitsprüfung machen nur einen geringen Teil der Ausgaben aus, und für das Sozialversicherungsnetz arbeiten teilweise im öffentlichen Dienst befristet angestellte Arbeitskräfte mit sehr geringen Gehältern. Die Ausgestaltung der Sozialleistungen beinhaltet außerdem „Armuts- und Arbeitslosigkeitsfallen“, und es gibt Fälle von Missbrauch des Systems. Beim Zugang zu Sozialleistungen bestehen von Kommune zu Kommune große Unterschiede und der Mangel an Transparenz erschwert eine faktengestützte Entscheidungsfindung. Die Herausforderungen, die die Langzeit- und die Jugendarbeitslosigkeit mit sich bringen, zeigen sich während der Krise besonders deutlich. Die meisten arbeitslosen Jugendlichen besitzen keine beruflichen Qualifikationen. Die Zahl der Jugendlichen, die weder eine Arbeit haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren, ist vergleichsweise hoch. Es sollten Maßnahmen nach Maßgabe der Ergebnisse des von Lettland und der Kommission eingesetzten gemeinsamen Aktionsteams zum Thema Jugendarbeitslosigkeit ergriffen werden.

(15) Lettland sollte weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz treffen, den Wettbewerb bei den großen Energienetzen begünstigen und gleichzeitig die Anbindung an die Energienetze der EU verbessern. Das Steuersystem enthält nicht genügend Anreize für die Senkung der Energiekosten und die Verlagerung von Verbrauch und Investition auf energieeffiziente Produkte (Fahrzeuge, Gebäudeisolation, Heizsysteme). Die Energiemärkte in Lettland werden weiterhin von Monopolen dominiert. Die Gas- und Strommärkte sind aus historischen Gründen von denen der übrigen EU-Mitgliedstaaten weitgehend abgeschnitten.

(16) Das zuweilen ineffiziente Zivilrechtssystem wirkt sich negativ auf das wirtschaftliche Umfeld und die Unternehmen aus, da die Kosten und Risiken der Wirtschaftstätigkeit steigen. In den Gerichten erster und zweiter Instanz ist ein erheblicher Verfahrensrückstau bei Zivil- und Handelssachen zu beobachten, insbesondere bei Insolvenzverfahren und Fragen des Vertragsrechts. Die berufliche Leistung von Richtern sollte evaluiert werden. Das Insolvenzrecht ist verbesserungsbedürftig.

(17) Trotz des recht hohen Bildungsniveaus verfügt ein erheblicher Teil der Arbeitskräfte über keine Berufsqualifikation und nur geringen Zugang zur Hochschulausbildung. Die Universitäten schneiden im weltweiten Vergleich schlecht ab, ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit ist gering, ihre Leitung unzureichend. Die Zusammenarbeit zwischen Universitäten, Forschungsinstituten und Unternehmen ist gering und führt zu einer sehr niedrigen Innovationsleistung. Es fehlt eine systematische und wirksame Forschungs- und Innovationsstrategie. Auch sind die F&E-Ausgaben der lettischen Unternehmen die niedrigsten in der gesamten EU.

(18) Lettland ist im Rahmen des Euro-Plus-Pakts eine Reihe von Verpflichtungen eingegangen. Diese Verpflichtungen sowie die Umsetzung der im Jahr 2011 eingegangenen Verpflichtungen betreffen den Ausbau der Beschäftigung, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die Stärkung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen und die Förderung der finanziellen Stabilität. Die Kommission hat die Umsetzung der Euro-Plus-Pakt-Verpflichtungen bewertet. Die Ergebnisse dieser Bewertung wurden in den Empfehlungen berücksichtigt.

(19) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Lettlands eingehend analysiert. Sie hat das Konvergenzprogramm und das nationale Reformprogramm bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Lettland, sondern auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und –Richtungsvorgaben berücksichtigt, um durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union insgesamt zu verstärken. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters sind in die nachfolgend aufgeführten Empfehlungen 1 bis 7 eingeflossen.

(20) Der Rat hat das Konvergenzprogramm Lettlands im Lichte dieser Bewertung geprüft; die Empfehlung 1 spiegelt seine Stellungnahme[7] hierzu wider —

[7] Gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

EMPFIEHLT, dass Lettland im Zeitraum 2012-2013

1. sicherstellt, dass die geplanten Fortschritte auf dem Weg zu einer zeitigen Korrektur des übermäßigen Haushaltsdefizits erreicht werden; zu diesem Zweck den Haushaltsplan für 2012 wie vorgesehen vollzieht und die in der Empfehlung des Rates bezüglich des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit genannten steuerpolitischen Anstrengungen unternimmt; anschließend eine von hinreichend spezifizierten strukturpolitischen Maßnahmen flankierte Haushaltsstrategie für das Jahr 2013 und danach zur Anwendung bringt, damit hinreichende Fortschritte bei der Verwirklichung des mittelfristigen Haushaltsziels erreicht werden und der Ausgabenrichtwert eingehalten wird; etwaige auf einen die Erwartungen übertreffenden Konjunkturverlauf zurückzuführende zusätzliche Staatseinnahmen für den Abbau der Staatsschulden verwendet;

2. Maßnahmen ergreift, um die Steuerlast von der Arbeit auf Verbrauch, Eigentum und Verwendung natürlicher und anderer Ressourcen verlagert und gleichzeitig seinen strukturellen Haushaltssaldo verbessert; das Gesetz zur Haushaltsdisziplin annimmt und durch die Erarbeitung eines mittelfristig angelegten Haushaltsrahmengesetzes die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gewährleistet; ab 2013 die Pflichtbeiträge zum privaten Rentensystem wieder auf 6 % des Bruttolohns erhöht;

3. gegen die Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit vorgeht, indem es Maßnahmen zur Verhütung des Schulabbruchs, zur Erhöhung der Effizienz der Lehrstellen und Berufsausbildungsgänge, zur Verbesserung der Qualität, Spannweite und Wirksamkeit der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und ihrer Fortbildungskomponente trifft und eine wirksame Lohnbeihilferegelung einführt;

4. gegen die große Armut und das hohe Maß an sozialer Ausgrenzung vorgeht, indem es das Sozialversicherungssystem reformiert, um es effizienter zu machen und die von Armut betroffene Bevölkerung besser zu schützen; gezieltere und stärkere Arbeitsanreize schafft;

5. weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz trifft, indem es Anreize zur Reduzierung der Energiekosten und zur Verlagerung des Energieverbrauchs auf energieeffiziente Produkte einschließlich Fahrzeugen, Gebäude und Heizungsanlagen schafft; den Wettbewerb bei den großen Energienetzen (Elektrizität, Erdgas und Heizenergie) fördert und die Anbindung an die Energienetze der EU verbessert;

6. Maßnahmen trifft, um die Verwaltung und die Effizienz der Justiz zu verbessern und insbesondere den Verfahrensstau abzubauen und die Verfahrenslänge zu reduzieren; Maßnahmen trifft, um das Insolvenzrecht und das Schiedsrecht zu verbessern;

7. die Reformanstrengungen im Bereich der Hochschulausbildung fortsetzt, indem es unter anderem ein neues Finanzierungsmodell einführt, mit dem Qualität belohnt, die Ausrichtung an Markterfordernissen und die Zusammenarbeit mit Forschungsinstituten verstärkt und die Aufsplitterung der Haushaltsmittel vermieden werden; eine wirksame Forschungs- und Innovationsstrategie entwirft und umsetzt, die Unternehmen unter anderem durch Steueranreize zu Innovationen ermutigt und auf eine Verbesserung der Infrastruktur und eine Rationalisierung der Forschungseinrichtungen abstellt.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident / Die Präsidentin