



Brussel, 2.6.2014
COM(2014) 416 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

**over het nationale hervormingsprogramma 2014 van Litouwen
en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2014 van Litouwen**

{SWD(2014) 416 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2014 van Litouwen

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2014 van Litouwen

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid¹, en met name artikel 9, lid 2,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie²,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement³,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 26 maart 2010 heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie; deze Europa 2020-strategie moet voor een betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en spitst zich toe op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.
- (2) Op voorstel van de Commissie heeft de Raad op 13 juli 2010 een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010–2014) en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten vastgesteld, die samen de “geïntegreerde richtsnoeren” vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.
- (3) Op 29 juni 2012 hebben de staatshoofden en regeringsleiders besloten tot een Pact voor groei en banen, dat een samenhangend kader biedt voor actie op het niveau van de lidstaten, de EU en de eurozone, waarbij alle mogelijke hefboomen, instrumenten

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² COM(2014) 416 final.

³ P7_TA(2014)0128 en P7_TA(2014)0129.

en beleidsvormen worden ingezet. Zij hebben bepaald welke maatregelen op het niveau van de lidstaten moeten worden genomen, en met name verklaard vastbesloten te zijn om de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te verwezenlijken en de landspecifieke aanbevelingen uit te voeren.

- (4) Op 9 juli 2013 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2013 van Litouwen vastgesteld en een advies over het geactualiseerde convergentieprogramma van Litouwen voor de periode 2012–2016 uitgebracht.
- (5) Op 13 november 2013 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse⁴ en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2014 voor coördinatie van het economisch beleid. Op dezelfde dag heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag⁵ aangenomen; daarin werd Litouwen niet genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (6) Op 20 december 2013 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte dat moet worden gestreefd naar gedifferentieerde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie, normalisering van de kredietverschaffing aan de economie, bevordering van groei en concurrentievermogen, het aanpakken van de werkloosheid en van de sociale gevolgen van de crisis, en modernisering van de overheidsdiensten.
- (7) Op 1 april 2014 heeft Litouwen zijn nationale hervormingsprogramma 2014 ingediend en op 22 april 2014 zijn convergentieprogramma 2014. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden, zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (8) Met de in het convergentieprogramma 2014 uitgestippelde begrotingsstrategie wordt beoogd de middellangetermijndoelstelling in 2015 te bereiken en bij het einde van het programma in 2017 op een structureel overschot van 0,9% van het bbp uit te komen. Het programma bevestigt de eerdere middellangetermijndoelstelling van een tekort van 1 % van het bbp, wat een weerspiegeling is van de in het stabiliteits- en groeipact gestelde eisen. Op basis van het (herberekende) structurele begrotingssaldo belooft de jaarlijkse vooruitgang in de richting van de middellangetermijndoelstelling in 2014 en 2015 ten minste 0,5% van het bbp. Tegelijkertijd bestaat er het risico dat in 2015 wordt afgeweken van de uitgavenbenchmark. Al met al is het aanpassingstraject om de middellangetermijndoelstelling te verwezenlijken goeddeels in overeenstemming met de vereisten van het stabiliteits- en groeipact. Volgens het programma moet de schuld tijdens de programmaperiode aanzienlijk teruglopen, namelijk tot circa 35% in 2017. Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses van het programma ten grondslag ligt, is over het algemeen aannemelijk. De in 2015–2017 te nemen consolidatiemaatregelen moeten echter nog worden vastgesteld. Volgens de voorjaarsprognoses 2014 van de Commissie zal de structurele aanpassing in 2014 en 2015 respectievelijk 0,2% en 0,6% van het bbp belopen, wat voor 2014 0,3 procentpunt van het bbp minder is dan de vereiste vooruitgang van 0,5 % van het bbp. Er is bovendien het risico van een aanzienlijke afwijking van de uitgavenbenchmark in 2014 gevolgd door nog een, zij het beperktere, afwijking in

⁴ COM(2013) 800 final.

⁵ COM(2013) 790 final.

2015. In het licht van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het programma en de prognoses van de Commissie is de Raad van oordeel dat in 2014 een aanzienlijke afwijking van het aanpassingstraject naar de middellangetermijndoelstelling wordt geriskeerd.

- (9) De belastingen die de groei minder sterk aantasten, zoals onroerendgoedbelastingen en milieubelastingen, blijven van relatief geringer belang. De belastingopbrengsten komen voor een groot deel voor rekening van de indirecte belastingen en de belastingen op arbeid, terwijl de opbrengsten van de milieubelastingen nog gering zijn. Extra inkomsten uit groeivriendelijkere belastingen zouden kunnen worden benut om de belastingdruk voor mensen met een laag inkomen, met name laaggeschoolden, te verlichten. Begin 2013 is een partiële herziening van het fiscale stelsel uitgevoerd. De regering heeft besloten de vermogensbelasting aan te passen, de belastingvrije voet voor de inkomstenbelasting te verhogen en de accijnzen op tabak en alcohol te verhogen. Al met al zullen deze maatregelen echter een tamelijk negatief effect hebben op de belastingopbrengsten. Het is dan ook essentieel dat verdere stappen worden gezet om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren en de opbrengstenzijde te versterken. Naar aanleiding van de landspecifieke aanbeveling 2013 inzake milieubelastingen zijn geen belangrijke maatregelen genomen. Beperkte vooruitgang is geboekt met de versterking van het begrotingskader, doordat de uitgavenplafonds nog in onvoldoende mate bindend zijn en wetswijzigingen nog niet zijn goedgekeurd. Litouwen staat nog voor uitdagingen in termen van naleving van de belastingwetgeving, met name de aanpak van btw-fraude door onder meer de maatregelen inzake risicobeheersing te versterken. Het actieplan 2013–2014 inzake naleving van de belastingwetgeving wordt momenteel uitgevoerd, en de eerste ramingen lijken op enkele positieve effecten te wijzen. In 2013 is een reeks maatregelen getroffen om de naleving te verbeteren op het gebied van btw en accijnzen. Voor 2014–2015 is een nieuwe gerichte strategie van start gegaan.
- (10) De ongunstige demografische ontwikkelingen werpen twijfels op aangaande de houdbaarheid van de Litouwse begroting op de lange termijn. De pensioenuitgaven zullen volgens de prognoses aanzienlijk stijgen en over 50 jaar naar schatting bijna het dubbele van het EU-gemiddelde bedragen. De geleidelijke verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd, waarmee in 2012 is gestart, is onvoldoende om de krimp van de beroepsbevolking en de stijgende levensverwachting te compenseren. De sterke toename van armoede en ernstige materiële ontbering onder ouderen wijst bovendien op problemen in verband met de toereikendheid van de pensioenen. Litouwen heeft belangrijke, zij het opzichzelfstaande stappen in de goede richting gezet, maar er zijn ingrijpender wijzigingen nodig om het stelsel grondig te hervormen. De hervorming van de tweede pensioenpijler is afgerond, maar noch van de bedrijfspensioenregelingen, noch van de vrijwillige pensioenopbouw wordt veel gebruikgemaakt. Naast de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd zijn maatregelen nodig om de inzetbaarheid van oudere werknemers te vergroten en een ouderenvriendelijke werkomgeving te creëren.
- (11) Het totale werkloosheidscijfer is gedaald, maar de structurele werkloosheid is nog steeds hoog. Dat wijst op discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden, waarbij de problemen zich vooral voordoen ten aanzien van laaggeschoolden. De werkloosheid onder jongeren en het percentage jongeren dat geen onderwijs of opleiding volgt of een baan heeft, nemen af, maar zijn nog steeds hoog. De beperkte reikwijdte van het actieve arbeidsmarktbeleid blijft een probleem.

Ook moeten de doeltreffendheid en de timing van het beleid worden verbeterd. Het tekort aan geschoolde arbeidskrachten zal naar verwachting in de toekomst nog nijpender worden. Om de inzetbaarheid van jongeren te vergroten, moeten het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs beter worden afgestemd op de arbeidsmarkt. De kwaliteit van de regelingen voor praktijkonderwijs en opleiding op de arbeidsplaats moet worden verbeterd in samenwerking met de particuliere sector, waaronder het midden- en kleinbedrijf. De participatie in regelingen voor een leven lang leren blijft onvoldoende. Een grondige herziening van de arbeidswetgeving, waarbij de sociale partners worden betrokken, is nodig om methoden te vinden om de administratieve lasten voor de werkgevers te verlichten. Primair moeten onnodige beperkingen voor flexibele contracten, ontslagbepalingen en arbeidstijdregelingen aan het licht worden gebracht en weggewerkt.

- (12) Ondanks de recente verbeteringen ligt het cijfer voor armoede onder personen van de werkende leeftijd nog boven het EU-gemiddelde. De verhoging van het minimummaandloon en de belastingvrije voet hebben bijgedragen tot vermindering van de armoede. Onder ouderen zijn de armoede en ernstige materiële ontberingen de afgelopen jaren echter sterk gestegen. Het proefproject voor hervorming van de sociale bijstand in geld (in 2012–2013) heeft geleid tot verlaging van het aantal begunstigten van sociale bijstand en van de uitgaven voor sociale uitkeringen in geld. De proef is in 2014 uitgebreid tot alle gemeenten. De gevolgen van de hervorming voor de meest behoeftigen moeten zorgvuldig in het oog worden gehouden en geëvalueerd. De activeringsmaatregelen voor langdurig werkloze begunstigten van sociale bijstand zijn onvoldoende. De maatregelen zijn nog steeds met name gericht op publieke werken en bieden dus inkomenssteun, maar dragen niet bij tot een betere inzetbaarheid van de begunstigten. De impact van de hervorming op mensen met een laag inkomen moet worden beoordeeld. Litouwen heeft het actieplan 2014–2020 inzake sociale inclusie goedgekeurd. De belangrijkste doelgroepen, de begroting en de concrete maatregelen moeten echter nog worden vastgesteld. Er moet worden bepaald hoe de doelen moeten worden bereikt en hoe de verschillende ministeries, plaatselijke overheden en maatschappelijke organisaties bij de uitvoering van het actieplan moeten samenwerken.
- (13) De overheid werkt sinds 2010 aan een ambitieuze hervorming van de staatsbedrijven. In december 2013 werden de definitieve wetsteksten vastgesteld tot wijziging van de transparantierichtsnoeren, die alle staatsbedrijven ertoe verplichten om met ingang van 2014 in hun jaarverslagen afzonderlijke cijfers te verstrekken voor hun commerciële en hun niet-commerciële activiteiten. In augustus 2014 wordt het eerste verslag verwacht waarin deze uitsplitsing wordt gegeven. Dit moet een meer gedetailleerde beoordeling van deze wijziging mogelijk maken. Het aantal onafhankelijke bestuursleden van staatsbedrijven is echter nog klein, deels als gevolg van juridische beperkingen die voor de staats- en gemeentebedrijven gelden. Er worden wetswijzigingen voor gesteld die het mogelijk maken dat in het bestuur van alle staatsbedrijven onafhankelijke leden worden benoemd. De doeltreffendheid van de scheiding van commerciële en niet-commerciële activiteiten en de professionalisering van het bestuur zal moeten worden beoordeeld wanneer de wijzigingen geheel zijn doorgevoerd.
- (14) De koppelingen van de elektriciteits- en gasnetten met de aangrenzende lidstaten zijn nog onderontwikkeld, wat tot beperkte concurrentie en hoge prijzen heeft geleid. De concurrentie op de binnenlandse markten is versterkt door de gas- en elektriciteitsmarkten te liberaliseren, maar tot dusver hebben de consumenten nog

geen gebruikgemaakt van hun recht om van leverancier te veranderen. Hoewel de regering de koppeling van de energienetten tot prioriteit heeft verklaard, is die koppeling nog niet gerealiseerd. Er is opdracht gegeven voor de aanleg van een belangrijke gaspijpleiding en de LNG-terminal in Klaipėda zal naar verwachting in december 2014 in werking worden gesteld. Er is enige vooruitgang geboekt ten aanzien van de koppeling van het Litouwse energienet met de energiemarkt van de EU. Verdere verbeteringen zijn nodig wat energie-efficiëntie betreft. Litouwen heeft enige vooruitgang geboekt met de energie-efficiëntie van gebouwen, ook wat betreft de investeringen in het kader van het Jessica-holdingfonds. In 2013 zijn wettelijke maatregelen genomen om de absorptie van het holdingfonds te versnellen. Begin 2014 waren de projecten afgerond, en het aantal eerste aanvragen is aanzienlijk gestegen. Er zijn wetswijzigingen doorgevoerd waardoor subsidies worden verminderd als bewoners renovatie afwijzen, wat een einde heeft gemaakt aan negatieve prikkels voor renovatie.

- (15) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Litouwen verricht. Zij heeft zowel het convergentieprogramma als het nationale hervormingsprogramma doorgelicht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaal-economisch beleid in Litouwen, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. Haar aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 6 weergegeven.
- (16) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het convergentieprogramma van Litouwen onderzocht. Zijn advies⁶ daarover is met name in onderstaande aanbeveling 1 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Litouwen in de periode 2014–2015 actie zou moeten ondernemen om:

1. de begrotingsmaatregelen voor 2014 te versterken in het licht van de overschrijding van de benchmark door de groei van de uitgaven en de dreigende kloof van 0,3% van het bbp, door middel van een structurele inspanning op basis van de voorjaarsprognose 2014 van de Commissie, waarin wordt gewaarschuwd voor een significante afwijking van de vereisten van het stabiliteits- en groeipact; de begrotingsstrategie in 2015 te versterken teneinde de vereiste aanpassing van 0,5% van het bbp in de richting van de middellangetermijndoelstelling te waarborgen; daarna te waarborgen dat de middellangetermijndoelstelling in acht wordt genomen; de begrotingsstrategie aan te vullen met een verder versterkt begrotingskader, met name door bindende uitgavenplafonds vast te leggen in het begrotingskader voor de middellange termijn; het belastingstelsel verder te herzien en te overwegen de belastingen te verhogen die het minst nadelig zijn voor de groei, zoals periodieke onroerendgoedbelastingen en milieubelastingen, en er daarbij beter op toe te zien dat de belastingen betaald worden;
2. wetgeving betreffende een brede hervorming van het pensioenstelsel aan te nemen en uit te voeren; met name de wettelijke pensioenleeftijd aan te passen aan de levensverwachting, de mogelijkheden voor vervroegde uittreding te verminderen, duidelijke regels voor de indexering van pensioenen vast te stellen en het gebruik van

⁶ Uit hoofde van artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

aanvullende spaarregelingen te stimuleren; de pensioenhervorming te ondersteunen met maatregelen om de inzetbaarheid van oudere werknemers te bevorderen;

3. de maatregelen voor een actief arbeidsmarktbeleid beter te richten op laaggeschoolde werklozen en langdurig werklozen; de dekking en de toereikendheid van de werkloosheidsuitkeringen te verbeteren en deze te koppelen aan activering; aanhoudende discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden aan te pakken door het onderwijs beter af te stemmen op de arbeidsmarkt en een leven lang leren te bevorderen; voorrang te geven aan het aanbieden van hoogwaardige stageplaatsen en het partnerschap met de particuliere sector te versterken, teneinde de inzetbaarheid van jongeren te verbeteren; in overleg met de sociale partners te bezien of de arbeidswetgeving passend is op het punt van met name het kader voor arbeidsovereenkomsten en arbeidstijdregelingen;
4. passende dekking voor de meest behoeftigen te waarborgen en de koppeling tussen sociale bijstand in geld en activeringsmaatregelen verder te versterken;
5. de hervorming van de staatsbedrijven volgens plan af te ronden; met name door de scheiding van commerciële en niet-commerciële activiteiten te voltooien, de raden van bestuur verder te professionaliseren en strikt toezicht te houden op de vervulling van de eisen van de hervorming;
6. meer maatregelen te treffen om de energie-efficiëntie van gebouwen te verbeteren, door snelle tenuitvoerlegging van het holdingfonds; de ontwikkeling van grensoverschrijdende koppelingen van de gas- en elektriciteitsnetten met de aangrenzende lidstaten voort te zetten, teneinde de energiebronnen te diversifiëren door betere integratie van de Baltische energiemarkten.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*