



Brussel, 23.5.2018
COM(2018) 414 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Litouwen

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2018 van Litouwen

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Litouwen

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2018 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 5, 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 22 november 2017 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2018 voor coördinatie van het economisch beleid. Er werd terdege rekening gehouden met de Europese pijler van sociale rechten, die op 17 november 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie werd afgekondigd. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 22 maart 2018 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 22 november 2017 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Litouwen niet heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen. Tevens heeft de Commissie op die datum een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone aangenomen, die op 22 maart 2018 door de Europese Raad is bekrachtigd. Op 14 mei 2018 heeft de Raad de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone (“aanbeveling voor de eurozone”) vastgesteld.

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² COM(2018) 414 final.

³ P8_TA(2018)0077 en P8_TA(2018)0078.

- (2) Als lidstaat die de euro als munt heeft en in het licht van de grote onderlinge verwevenheid tussen de economieën van de Economische en Monetaire Unie, dient Litouwen ervoor te zorgen dat volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling inzake het economisch beleid voor de eurozone, zoals weergegeven in de onderstaande aanbevelingen, met name aanbeveling 1.
- (3) Op 7 maart 2018 is het landverslag 2018 voor Litouwen⁴ gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Litouwen bij de tenuitvoerlegging van de op 11 juli 2017 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt, alsmede het gevolg dat is gegeven aan de aanbevelingen die in de jaren voordien werden goedgekeurd, en de vooruitgang die Litouwen in de richting van zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt.
- (4) Op 26 april 2018 heeft Litouwen zijn nationale hervormingsprogramma 2018 en op 30 april 2018 zijn stabiliteitsprogramma 2018 ingediend. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.
- (5) De betrokken landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering van de Europese structuur- en investeringsfondsen voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad⁵ kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de desbetreffende programma's te herzien, en wijzigingen daarop voorstellen, indien dit nodig is om de uitvoering van de betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft in richtsnoeren met betrekking tot de toepassing van de maatregelen die de effectiviteit van de Europese structuur- en investeringsfondsen koppelen aan gezonde economische governance nader aangegeven hoe zij van die bepaling zou gebruikmaken⁶.
- (6) Litouwen valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact. In haar stabiliteitsprogramma 2018 gaat de regering uit van de handhaving van een nominaal overschot van 0,6 % van het bbp in de periode 2018-2020, waarna dat naar verwachting zal afnemen tot 0,3 % van het bbp in 2021. Litouwen zal naar verwachting gedurende de gehele programmaperiode aan de begrotingsdoelstelling op middellange termijn — een structureel tekort van 1 % van het bbp — blijven voldoen. In 2016 en 2017 werd Litouwen ook toestemming verleend voor een tijdelijke afwijking in verband met het doorvoeren van de systemische pensioenhervorming en als gevolg van de structurele hervormingen. Deze afwijkingen worden overgedragen voor een periode van drie jaar. Volgens het stabiliteitsprogramma 2018 zal de overheidsschuldquote naar verwachting dalen van 39,7 % van het bbp in 2017 naar 35,3 % in 2021. Het macro-economische scenario dat aan die begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is plausibel. Tegelijkertijd zijn de maatregelen die nodig zijn om vanaf 2019 de geplande streefcijfers voor het overschot te ondersteunen, niet voldoende gespecificeerd.

⁴ SWD(2018) 213 final.

⁵ Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

⁶ COM(2014) 494 final.

- (7) Op 11 juli 2017 beval de Raad Litouwen aan zijn begrotingsdoelstelling op middellange termijn in 2018 aan te houden, rekening houdend met de marges die verband houden met het doorvoeren van de systemische pensioenhervorming en van de structurele hervormingen waarvoor een tijdelijke afwijking is toegestaan. Dit betekent dat het nominale groeipercentage van de netto primaire overheidsuitgaven⁷ in 2018 ten hoogste 6,4 % mag bedragen, hetgeen neerkomt op een toegestane verslechtering van het structurele saldo ter grootte van 0,6 % van het bbp. Volgens de voorjaarsprognoses 2018 van de Commissie zal het structureel tekort van Litouwen in 2018 0,7 % en in 2019 0,6 % van het bbp bedragen. Verwacht wordt dus dat het structurele saldo in beide jaren boven de begrotingsdoelstelling op middellange termijn zal blijven. Al met al is de Raad van oordeel dat Litouwen in 2018 en 2019 naar verwachting aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen.
- (8) Inkomsten uit milieu- en periodieke vastgoedbelastingen blijven onder het EU-gemiddelde. Litouwen heeft een hervorming van zijn stelsel van onroerendgoedbelasting ondernomen, waarbij een zekere mate van progressiviteit in het systeem is ingevoerd, en accijnsvrijstellingen afgeschaft voor kolen en cokes die worden gebruikt voor verwarmingsdoeleinden. Er blijft echter ruimte voor een verbreding van de belastinggrondslag naar bronnen die minder nadelig zijn voor de groei. Hoewel Litouwen de voorbije jaren vooruitgang heeft geboekt met de verbetering van de belastinginning, behoort zijn btw-kloof nog steeds tot de grootste in de Unie. Litouwen neemt momenteel verdere stappen om belastingontduiking tegen te gaan en de belastingdiscipline te verbeteren, en de eerste resultaten van onlangs getroffen maatregelen zijn positief. Een verdere verbetering van de belastingdiscipline zou de begrotingsinkomsten doen toenemen en bijdragen tot een verbetering van de billijkheid van het belastingstelsel.
- (9) Met de invoering van een nieuwe indexatieformule voor de pensioenen in 2018, waardoor pensioenen worden gekoppeld aan de groei van de loonsom, zal het aandeel van de publieke pensioenuitgaven in het bbp naar verwachting tot 2040 gelijk blijven. Dit zou de budgettaire houdbaarheid van de Litouwse pensioenstelsel garanderen. Dit is echter grotendeels toe te schrijven aan een daling van het uitkeringspercentage aangezien de totale loonsom naar verwachting trager zal stijgen dan de lonen vanwege de snel krimpende bevolking in de werkende leeftijd. Dit doet vragen rijzen over de toereikendheid van de pensioenen, die reeds tot de laagste in de EU behoort. Het is ook onduidelijk hoe deze hervorming in de praktijk zal uitpakken aangezien de regering wettelijk verplicht is om maatregelen voor te stellen wanneer de vervangingsratio daalt. Wanneer de vervangingsratio ongewijzigd zou worden gelaten, zouden de totale pensioenuitgaven als percentage van het bbp met bijna 45 % toenemen tegen het einde van de jaren 2040, wat een zware druk op de overheidsfinanciën zou leggen. Daarom is het belangrijk om de juridische onzekerheden over de pensioenwetgeving weg te nemen en om de budgettaire houdbaarheid op de lange termijn van het pensioenstelsel te garanderen en tegelijkertijd iets te doen aan de geringe adequaatheid ervan.

⁷

De netto primaire overheidsuitgaven bestaan uit de totale overheidsuitgaven exclusief rente-uitgaven, uitgaven in het kader van programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit Uniefondsen worden gefinancierd en niet-discretionaire veranderingen in de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen. Nationaal gefinancierde bruto-investeringen in vaste activa worden gespreid over een periode van vier jaar. Er wordt rekening gehouden met discretionaire inkomstenmaatregelen of bij wet verplicht gestelde inkomstenstijgingen. Eenmalige maatregelen aan zowel de inkomsten- als de uitgavenzijde worden uitgevlakt.

- (10) De arbeidsmarkt verkrapt in rap tempo als gevolg van de robuuste economische groei, maar ook als gevolg van ongunstige demografische ontwikkelingen en emigratie, waardoor er al sprake van tekorten aan vakmensen is. Een dergelijke situatie vraagt om een onderwijs- en opleidingsstelsel dat in staat is om iedereen met de juiste vaardigheden toe te rusten. De hervormingen die de laatste jaren zijn ingezet, zijn weliswaar een stap in de goede richting, maar het is van belang dat Litouwen deze hervormingen doorvoert om de resultaten van zijn onderwijs- en opleidingsstelsel te verbeteren. De regels inzake financiering en accreditatie op het gebied van het hoger onderwijs in Litouwen dragen bij tot een toename van het aantal personen met een diploma hoger onderwijs, maar hebben tegelijkertijd aanleiding gegeven tot vragen over de kwaliteit, de versnippering en de relevantie voor de arbeidsmarkt van dit onderwijs. De consolidering van het universitaire onderwijs die thans plaatsvindt, zou de actuele problemen moeten helpen oplossen wanneer deze ten minste gepaard gaat met wijzigingen van de regels inzake financiering en accreditatie. Bovendien heeft aanhoudende demografische druk de efficiëntie van het onderwijssysteem aangetast en de noodzaak om te voorzien in billijke toegang tot hoogwaardig en inclusief onderwijs prangender gemaakt. Qua basisvaardigheden liggen de prestaties van Litouwse leerlingen onder het gemiddelde en om daar iets aan te doen, moeten de initiële opleiding, loopbaan en arbeidsomstandigheden van leraren worden hervormd en moet deze hervorming worden aangevuld met andere op kwaliteit gerichte hervormingen.
- (11) De geringe deelname aan het volwassenenonderwijs in Litouwen laat zien dat dit onderwijs nog steeds niet voldoende ontwikkeld is en de economie niet laat profiteren van bijscholing, innovatie en betere integratie van kansarmen op de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld oudere, werkloze of inactieve volwassenen). Ondanks investeringen in infrastructuur is de inhoud van het beroepsonderwijs en het opleidingsprogramma vaak verouderd, terwijl de afstemming op de behoeften van lokale en regionale arbeidsmarkten zou kunnen worden verbeterd. Het werkend leren is nog steeds in de beginfase en zou kunnen worden uitgebreid. Actief arbeidsmarktbeleid bevat een groter aanbod aan opleidingen, maar dit aanbod zou verder kunnen worden versterkt. De recente hervormingen en op dit gebied genomen maatregelen hebben tot nog toe niet tot significante resultaten geleid. In een bredere context is de versterking van de capaciteit van de sociale partners van belang om hun betrokkenheid te bevorderen.
- (12) De prestaties van de gezondheidszorg blijven voor problemen zorgen; deze hebben een negatief effect op de productiviteit, het concurrentievermogen van de economie en de levenskwaliteit. De verstrekking van gezondheidsdiensten blijft te zeer ziekenhuisgericht, waardoor er ruimte is voor een verdere versterking van de primaire zorg. Verdere rationalisering van middelen, in combinatie met maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van zowel de ziekenhuis- als de primaire zorg, zijn van essentieel belang zijn voor het doeltreffender maken van de gezondheidszorg. Beleid ter voorkoming van ziekte en bevordering van de gezondheid zou risicogedrag krachtiger en sneller moeten beteugelen. De omvang van een dergelijk beleid blijft echter gering, terwijl de sectoroverschrijdende samenwerking onderontwikkeld is en de verantwoordingsplicht inzake resultaten op gemeentelijk niveau onvoldoende is verankerd. Een grote afhankelijkheid van eigen bijdragen, een laag niveau van uitgaven voor gezondheidszorg en een inefficiënte toewijzing van middelen, beperken de efficiëntie van de gezondheidszorg.
- (13) Het hoge percentage personen die risico op armoede of sociale uitsluiting lopen, in combinatie met de grote inkomensongelijkheid, blijft een groot probleem voor Litouwen dat aan zijn vooruitzichten op economische groei in de weg staat. Hierdoor

wordt ook de maatschappelijke cohesie bedreigt en kan emigratie worden aangewakkerd. Ondanks verdere economische groei lopen ouderen, personen met een handicap, kinderen, eenoudergezinnen en werklozen het grootste risico op armoede en sociale uitsluiting. Het corrigerend vermogen van het Litouwse belasting- en uitkeringsstelsel is een van de laagste in de EU. Hoewel er belangrijke eerste stappen zijn genomen ter bestrijding van armoede en inkomensongelijkheid, heeft het land heeft nog een lange weg te gaan, wil het de EU-gemiddelden inzake armoede en inkomensongelijkheid bereiken. De grote belastingwig bij lage inkomens kan de prikkel om te werken verminderen en het risico op armoede en ongelijkheid vergroten. Het niveau van armoede en ongelijkheid zou kunnen worden verlaagd door het stimuleren van de arbeidsmarktparticipatie, met name bij kwetsbare groepen en mensen met een laag inkomen, en door het verhogen van het corrigerend vermogen van het belasting- en uitkeringsstelsel, met een betere inning van belastingen als flankerende maatregel. Dergelijke maatregelen zouden ook de sociale rechtvaardigheid kunnen bevorderen.

- (14) De productiviteitsgroei is sinds 2012 gematigd geweest, maar veerde in 2017 op, waardoor de druk op het kostenconcurrentievermogen werd verlicht. Deze verbetering is echter grotendeels toe te schrijven aan de particuliere sector. Met de verbetering van de doeltreffendheid van overheidsinvesteringen is slechts beperkte vooruitgang geboekt. In het bijzonder de efficiëntie van openbare O&O-uitgaven en de samenwerking tussen het bedrijfsleven en de wetenschap blijven gering. Bovendien zijn de overheidsinvesteringen in onderzoek en ontwikkeling in 2016 aanzienlijk gedaald. De versnippering van de coördinatie en het beheer van het beleid inzake onderzoek en innovatie leiden tot inefficiëntie en verhinderen dat bedrijven ten volle profiteren van de verscheidenheid aan de steunregelingen. Verdere vooruitgang bij de huidige hervorming van de organisatie en financiering van de openbare onderzoekssector moet bijdragen tot een beter gebruik van de beschikbare middelen.
- (15) Litouwen heeft vorderingen gemaakt met de versterking van het kader ter preventie van corruptie door de vaststelling van wetgeving op het gebied van lobbying en bescherming van klokkenluiders in de openbare en de particuliere sector. De tenuitvoerlegging van de wetgeving blijft echter een probleem. Corruptie in de gezondheidssector vormt nog steeds een punt van zorg, ondanks de lovenswaardige resultaten van het overheidsprogramma “schone handen”.
- (16) In de context van het Europees Semester 2018 heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Litouwen verricht. Die analyse is gepubliceerd in het landverslag 2018. Voorts heeft de Commissie zowel het stabiliteitsprogramma 2018 als het nationale hervormingsprogramma 2018 doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Litouwen zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar begrotings- en sociaaleconomisch beleid in Litouwen, maar is zij ook nagegaan of de Unieregels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op Unieniveau in toekomstige nationale besluiten.
- (17) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2018 onderzocht en is hij van mening dat Litouwen naar verwachting aan het stabiliteits- en groeipact zal voldoen.

BEVEELT AAN dat Litouwen in 2018 en 2019 de volgende actie onderneemt:

1. De naleving van de belastingwetgeving verbeteren en de belastinggrondslag verbreden naar bronnen die minder nadelig zijn voor de groei. De houdbaarheid van het pensioenstelsel op lange termijn garanderen en tegelijkertijd de toereikendheid van de pensioenen waarborgen.
2. De kwaliteit, efficiëntie en relevantie voor de arbeidsmarkt van onderwijs en opleiding, met inbegrip van volwasseneneducatie, verbeteren. De prestaties van de gezondheidszorg verbeteren door een verdere verschuiving van intramurale naar extramurale zorg, het versterken van maatregelen ter voorkoming van ziekten, ook op lokaal niveau, en het verhogen van de kwaliteit en betaalbaarheid van de zorg. De opzet van het belasting- en uitkeringsstelsel verbeteren teneinde armoede en inkomensongelijkheid terug te dringen.
3. De groei van de productiviteit bevorderen door de efficiëntie van openbare investeringen te verbeteren, te zorgen voor efficiënte overheidscoördinatie van het onderzoeks- en innovatiebeleid en lacunes en tekortkomingen aan te pakken inzake overheidsmaatregelen ter bevordering van de samenwerking tussen wetenschap en bedrijfsleven.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*