



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 29.5.2013
COM(2013) 365 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2013 van Litouwen

**en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma van Litouwen voor de
periode 2012-2016**

{SWD(2013) 365 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2013 van Litouwen

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma van Litouwen voor de periode 2012-2016

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 aanbevelingen 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,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

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 zal zich toespitsen op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.
- (2) De Raad heeft op 13 juli 2010 op basis van de voorstellen van de Commissie 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

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² COM(2013) 365 final.

³ P7_TA(2013)0052 en P7_TA(2013)0053.

richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten⁴ 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 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 landenspecifieke aanbevelingen uit te voeren.
- (4) Op 6 juli 2012 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma van Litouwen voor 2012 vastgesteld en een advies over het geactualiseerde convergentieprogramma van Litouwen voor de periode 2011-2015 uitgebracht.
- (5) Op 28 november 2012 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse⁵ en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2013 voor coördinatie van het economisch beleid. Eveneens op 28 november 2012 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het tweede waarschuwingsmechanismeverslag⁶ aangenomen. Daarin werd Litouwen niet genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (6) Op 14 maart 2013 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte de noodzaak een gedifferentieerd, groeivriendelijk beleid van begrotingsconsolidatie te voeren, de kredietverschaffing aan de economie te normaliseren, de groei en het concurrentievermogen te bevorderen, de werkloosheid en de sociale gevolgen van de crisis aan te pakken, en de overheidsdiensten te moderniseren.
- (7) Litouwen heeft op 9 april 2013 zijn geactualiseerde nationale hervormingsprogramma 2013 ingediend en op 26 april zijn convergentieprogramma voor de periode 2012-2016. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden, zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (8) In het licht van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het convergentieprogramma 2013 is de Raad van oordeel dat het aan de begrotingsprognoses van het programma ten grondslag liggende macro-economische scenario realistisch is en grotendeels aansluit bij de beoordeling in de voorjaarsprognoses 2012 van de Commissie. Nadat Litouwen vanaf 2009 een ambitieuze begrotingsconsolidatie heeft doorgevoerd, is het overheidstekort teruggebracht tot 3,2% van het bbp in 2012, wat voldoende wordt geacht om de beschikking betreffende het bestaan van een buitensporig tekort te kunnen intrekken, de kosten van de hervorming van het pensioenstelsel in aanmerking genomen. De

⁴ Besluit 2013/208/EU van 22 april 2013.

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

vermindering van het tekort was tot op zekere hoogte ook te danken aan de krachtige economische groei en de tijdelijke uitgavenbevrozing. Het programma heeft de middellangetermijndoelstelling gewijzigd van +0,5% naar -1,0%, wat nog steeds in overeenstemming is met de vereisten van het stabiliteits- en groeipact. Met de in het programma uitgestippelde begrotingsstrategie wordt beoogd de middellangetermijndoelstelling in 2016 te halen. Op basis van het (herberekende) structurele begrotingssaldo belooft de jaarlijkse vooruitgang in de richting van de middellangetermijndoelstelling meer dan 0,5% van het bbp in structurele termen. Aan de uitgavenbenchmark wordt tijdens de gehele programmaperiode voldaan. De aanpassing legt het accent enigszins op de beginperiode en gaat met name uit van beperking van de uitgaven, maar wordt slechts ten dele ondersteund door concrete maatregelen, waaronder niet altijd gespecificeerde eenmalige maatregelen. Volgens de prognoses van de Commissie zal de structurele aanpassing in 2013 en 2014 respectievelijk 0,3% en 0,0% van het bbp belopen, wat minder is dan de vereiste vooruitgang van 0,5% van het bbp, waardoor ook twijfel aan het in het programma uitgestippelde aanpassingspad ontstaat. Er moeten nog nadere consolidatiemaatregelen worden vastgesteld en structurele hervormingen overwogen, waaronder een verschuiving naar op ontvangsten gebaseerde maatregelen. De overheidsschuld blijft onder de 60% van het bbp: zij bedroeg in 2012 40,7% en zal naar verwachting gedurende de programmaperiode nog iets zakken. In het convergentieprogramma wordt ervan uitgegaan dat de schuld zal afnemen tot 39,7% in 2013 en verder tot 34,5% in 2016, maar de Commissie verwacht in haar prognose een daling tot 40,1% van het bbp in 2013 en 39,4% in 2014. Deze verschillen zijn met name toe te schrijven aan het feit dat het convergentieprogramma van een lager tekort uitgaat.

- (9) Alhoewel het tekort de afgelopen jaren is verminderd, heeft Litouwen nog steeds onvoldoende begrotingsruimte om tegenslagen op te vangen. Er zijn echter mogelijkheden voor een minder verstorende belastingheffing en verdere verbetering van de belastinginning. Litouwen heeft nog steeds de laagste belastingquote in de EU, en de consolidatie-inspanningen zijn met name gericht op de uitgavenzijde. Er is nog ruimte om aanvullende belastinginkomsten te overwegen die de groei het minst aantasten, bijvoorbeeld milieubelastingen of periodieke onroerendgoedbelastingen. Hoewel Litouwen al maatregelen heeft genomen om de opbrengsten van de periodieke belasting op onroerend goed te verhogen, zijn verdere inspanningen op dit vlak mogelijk. De opbrengsten van de milieubelastingen vertonen in Litouwen een dalende lijn en waren in 2011 op één na de laagste in de EU, ook doordat de vervoersbelastingen de laagste van de EU zijn; dit maakt het niet gemakkelijker om de hoge energie-intensiteit van de Litouwse economie te verlagen. Terzelfder tijd moet bij de begrotingsconsolidatie voorrang worden gegeven aan groeibevorderende uitgaven, bijvoorbeeld voor onderzoek en onderwijs. De uitvoering van de wetten ter versterking van het begrotingskader heeft vertraging opgelopen. Het Litouwse begrotingskader heeft een procyclisch beleid tijdens de jaren van sterke groei niet kunnen voorkomen. De regels zijn ook onvoldoende bindend. De monitoring, verantwoording en uitvoering van het begrotingsproces moeten worden verbeterd en het bindende karakter van het kader voor de middellange termijn moet worden versterkt.
- (10) De demografische ontwikkelingen vormen een uitdaging voor de houdbaarheid van de Litouwse begroting op de lange termijn. Een ingrijpende hervorming van het pensioenstelsel, die zich zowel op de houdbaarheid als op de toereikendheid van de pensioenen richt, blijft dan ook van belang. De toereikendheid van de pensioenen

vormt een uitdaging, want het oudere bevolkingsdeel loopt een ernstig risico op armoede en uitsluiting. De hervorming van het stelsel voor pensioenopbouw in 2012 moedigt de opbouw van tweedepijlerpensioenen met financiële stimuleringsmaatregelen van de overheid aan. De hervorming brengt daarnaast de mogelijkheid om gedurende een overgangsperiode af te zien van particuliere pensioenopbouw en terug te keren naar het staatsfonds voor sociale verzekering, en voorziet in een geleidelijke verhoging van de pensioenleeftijd. De hervorming wordt op 1 januari 2014 van kracht. Het betreft hier belangrijke, zij het opzichzelfstaande stappen in de goede richting, maar er zijn ingrijpender wijzigingen nodig, vooral wat de eerste pensioenpijler betreft. Bovendien zijn maatregelen nodig om de inzetbaarheid van oudere werknemers en een ouderenvriendelijke werkomgeving te stimuleren.

- (11) De bestrijding van werkloosheid en de lage arbeidsparticipatie blijven een belangrijke uitdaging. Met name jonge en ongeschoolde werknemers worden door de hoge werkloosheid getroffen. Discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden bleken vooral duidelijk tijdens de crisis en vormen steeds vaker een probleem, wat op structurele tekortkomingen van het onderwijs- en het arbeidsmarktbeleid wijst. De resulterende tekorten aan geschoolde werknemers worden nog verergerd door de hoge emigratiecijfers. Er is dus behoefte aan aanvullende maatregelen om de flexibiliteit van de arbeidsmarkt te vergroten en de arbeidsparticipatie te stimuleren, met name van jongeren, ongeschoolden en oudere werknemers. De reikwijdte van de actieve arbeidsmarktmaatregelen en de financiële toewijzing per maatregel zijn nog onvoldoende, en de maatregelen zijn niet voldoende gericht op laaggeschoolden en langdurig werklozen. Een grondige herziening van de arbeidswetgeving, waarbij de sociale partners worden betrokken, kan onnodige beperkingen en administratieve hindernissen voor flexibele contracten, ontslagbepalingen en arbeidstijdregelingen aan het licht brengen. Om de overgang van het onderwijs naar de arbeidsmarkt te vergemakkelijken, kunnen leercontracten en stages aantrekkelijker worden gemaakt.
- (12) Armoede en sociale uitsluiting geven nog steeds aanleiding tot ernstige bezorgdheid. Met name de toename van de armoede onder kinderen is zorgwekkend. In 2012 zijn maatregelen ingevoerd om de sociale bijstand in geld te hervormen en zo de prikkel om werk te zoeken te versterken (zoals arbeidsvoordelen voor langdurig werklozen, geleidelijke vermindering van de sociale uitkeringen voor inactieve arbeidsgeschikten), alsook maatregelen om armoede te bestrijden. Een proefproject in vijf gemeenten heeft indrukwekkende resultaten opgeleverd in termen van kostenbesparing en gerichtheid op de doelgroep. Er moet nu een monitoringsysteem worden opgezet om de doeltreffendheid van de hervorming en het effect ervan op de bestrijding van armoede en uitsluiting te beoordelen. De hervorming moet ook gepaard gaan met activeringsmaatregelen om de arbeidsparticipatie te vergroten, met name voor mensen die langdurig van een uitkering leven. De maatregelen ter bestrijding van armoede omvatten een verhoogde dekking van de sociale uitkeringen en een nieuwe methode voor de berekening van de uitkeringsbedragen. Bovendien is op 1 januari 2013 het minimumloon met 18% verhoogd, wat kan bijdragen tot vermindering van de inactiviteitsval en de armoede onder werkenden. Gezien de omvang van het probleem lijken deze maatregelen echter onvoldoende; bovendien ontbreekt een alomvattende strategie of actieplan voor armoedebestrijding.
- (13) De overheid werkt al sinds 2010 aan een ambitieuze hervorming van de staatsbedrijven. De hervorming is relevant en geloofwaardig, en omvat zowel

wettelijke als organisatorische wijzigingen. De regelgevingsaspecten van de hervorming zijn al van kracht, en aan de verslagleggingvereisten wordt in hoge mate voldaan. De uitdaging is nu om belangenconflicten met betrekking tot toezichts- en niet-toezichtsfuncties te vermijden, en een onderscheid te maken tussen commerciële en niet-commerciële activiteiten van staatsbedrijven. Zodra de hervorming volledig is doorgevoerd, kan zij bijdragen tot een groter concurrentievermogen en een sterkere groei. Het is dan ook van groot belang om de naleving ervan in het oog te houden.

- (14) De verbindingen van de elektriciteits- en gasnetten met die van de buurlanden zijn nog onvoldoende ontwikkeld. Daardoor is de concurrentie in de energiesector zeer beperkt en zijn de energieprijzen hoog. Bovendien is energie-efficiëntie nog steeds een probleem. Er is slechts weinig vooruitgang geboekt met de renovatie van gebouwen, ook wat de investeringen in het kader van het JESSICA-holdingfonds betreft, en er zijn nog grote uitdagingen op het gebied van particuliere huisvesting.
- (15) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Litouwen verricht. Zij heeft het convergentieprogramma en het nationale hervormingsprogramma beoordeeld. 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 advies⁷ daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Litouwen in de periode 2013-2014 actie onderneemt om:

1. op groeivriendelijke wijze een begrotingsconsolidatie door te voeren en de begrotingsstrategie volgens plan uit te voeren, en een structurele aanpassingsinspanning te verrichten die Litouwen in staat stelt zijn middellangetermijndoelstelling te behalen; voorrang te geven aan groeibevorderende uitgaven; het begrotingskader te versterken, met name door de invoering van afdwingbare en bindende maxima voor de uitgaven in het begrotingskader voor de middellange termijn; het belastingstelsel te herzien en te overwegen de belastingen te verhogen die het minst nadelig zijn voor de groei, zoals periodieke onroerendgoedbelastingen en milieubelastingen, en een autobelasting in te voeren, 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; 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, het gebruik van aanvullende spaarregelingen te stimuleren en daarbij toe te zien op de uitvoering van de lopende hervormingen; de pensioenhervorming te ondersteunen met maatregelen om de inzetbaarheid van oudere werknemers te bevorderen;

⁷ Uit hoofde van artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

3. de hoge werkloosheid aan te pakken, met name onder laaggeschoolden en langdurig werklozen, door de middelen meer toe te spitsen op een actief arbeidsmarktbeleid en de dekking en de efficiëntie van dat beleid te vergroten; de inzetbaarheid van jongeren te verbeteren, bijvoorbeeld door middel van een jeugdgarantieregeling, de uitvoering en effectiviteit van leercontracten te vergroten en aanhoudende discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden aan te pakken; in overleg met de sociale partners te bezien of de arbeidswetgeving passend is op het punt van flexibele contracten, ontslagbepalingen en flexibele arbeidstijdregelingen;
4. concrete gerichte maatregelen uit te voeren om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden; de koppeling tussen de hervorming van de sociale bijstand in geld en de activeringsmaatregelen te versterken;
5. de hervorming van de staatsbedrijven te voltooien en met name te zorgen voor een scheiding van toezichts- en bestuursfuncties en nauwgezet toe te zien op de vervulling van de vereisten van de hervorming;
6. meer maatregelen treffen om de energie-efficiëntie van gebouwen te verbeteren, onder meer door de opheffing van negatieve prikkels en een snelle tenuitvoerlegging van het holdingfonds; de concurrentie ten aanzien van de energienetten te stimuleren door de interconnectiviteit met de gas- en elektriciteitsnetten van andere lidstaten te verbeteren.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*