EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 30.5.2012
COM(2012) 319 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2012 van Litouwen

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma van Litouwen voor de periode 2012-2015

{SWD(2012) 319 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2012 van Litouwen

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma van Litouwen voor de periode 2012-2015

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 beleid[1], en met name artikel 5, lid 2,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie[2],

Gezien de resoluties van het Europees Parlement[3],

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 hechtte de Europese Raad zijn goedkeuring aan het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidstrategie; deze Europa 2020-strategie moet voor betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en 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 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[4] aangenomen, die samen de "geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationale economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

---

1 PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
2 COM(2012) 319 final.
3 P7_TA(2012)0048 en P7_TA(2012)0047.
4 Besluit 2012/238/EU van de Raad van 26 april 2012.

(3) Op 12 juli 2011 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2011 van Litouwen aangenomen en een advies over het geactualiseerde convergentieprogramma van Litouwen voor de periode 2011-2014 uitgebracht.

(4) Op 23 november 2011 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan de tweede jaarlijkse groeianalyse en gaf daarmee de aanzet tot het tweede Europees Semester van voorafgaande en geïntegreerde beleidscoördinatie, dat op de Europa 2020-strategie berust. Op 14 februari 2012 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het Waarschuwingsmechanismeverslag[5] aangenomen; daarin werd Litouwen niet genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.

(5) Op 2 maart 2012 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, aanpakken van de werkloosheid en van de sociale gevolgen van de crisis, en modernisering van de overheidsdiensten. Hij riep de lidstaten op om de landenspecifieke aanbevelingen van de Raad voor 2011 ten uitvoer te leggen en om deze prioriteiten om te zetten in concrete maatregelen die moeten worden opgenomen in hun stabiliteits- of convergentieprogramma en hun nationale hervormingsprogramma.

(6) Op 2 maart 2012 verzocht de Europese Raad voorts de lidstaten die aan het Euro Plus-pact deelnemen hun toezeggingen tijdig te presenteren, zodat deze in de stabiliteits- of convergentieprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's kunnen worden opgenomen.

(7) Litouwen heeft op 27 april 2012 zijn convergentieprogramma voor de periode 2012-2015 en op 30 april 2012 zijn nationale hervormingsprogramma voor 2012 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.

(8) Op basis van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het convergentieprogramma 2012 komt de Raad tot de conclusie dat het aan de begrotingsprognoses van het programma ten grondslag liggende macro-economische scenario aannemelijk is. Het is globaal genomen in overeenstemming met de voorjaarsprognose 2012 van de Commissie voor de jaren 2012 en 2013. De in het programma opgenomen begrotingsstrategie heeft tot doel het buitensporige tekort in 2012 te corrigeren, zoals de Raad heeft aanbevolen, en daarna vooruitgang te boeken bij de verwezenlijking van de middellangetermijndoelstelling (MTD) voor de begroting. Het programma bevestigt de eerdere MTD, namelijk een structureel overheidsoverschot van 0,5 % van het bbp, waarmee de vereisten van het stabiliteits- en groeipact op adequate wijze in acht worden genomen, en vermeldt een consolidatie van ten minste 1 procentpunt per jaar, waardoor de begroting in 2015 in evenwicht zal zijn. Terwijl de begrotingsplannen in overeenstemming zijn met een tijdige correctie van het buitensporige tekort, zal de gemiddelde jaarlijkse begrotingsinspanning in

[5] COM(2012) 68 final.

2010-2012 op basis van het (opnieuw berekende) structurele begrotingssaldo[6] naar verwachting lager zijn dan 2,25 % van het bpp, het streefpercentage in de aanbeveling van de Raad van 16 februari 2010. De geplande jaarlijkse vooruitgang bij de verwezenlijking van de MTD voor de jaren volgende op de correctie van het buitensporige tekort zou iets boven de benchmark van het stabiliteits- en groeipact liggen, namelijk 0,5 % van het bbp met betrekking tot het structurele saldo. De geplande groei van de overheidsuitgaven, rekening houdend met discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, is in overeenstemming met de uitgavenbenchmark van het stabiliteits- en groeipact voor 2013 en 2014, maar niet voor 2015. De overheidsschuld zal gedurende de programmaperiode naar verwachting onder 60 % van het bbp blijven; volgens de voorjaarsprognose 2012 van de Commissie zal zij in 2013 tot bijna 41 % van het bbp oplopen, terwijl het convergentieprogramma streeft naar een afname van de schuld tot ongeveer 35 % in 2015. Bij de hervorming van de begrotingsplanning en -uitvoering wordt vooruitgang geboekt, maar de regering moet de voorgestelde wetten nog goedkeuren. Deze wetten zouden de verantwoordingsplicht binnen het begrotingskader versterken door de oprichting van een onafhankelijke instelling, en de regels inzake schatkistreserves aanscherpen.

(9) Op basis van een uitgebreide strategie om naleving van de belastingwetgeving te bevorderen werden in 2011 maatregelen uitgevoerd die inderdaad voor een betere naleving hebben gezorgd en extra ontvangsten hebben opgeleverd. De uitvoering van deze maatregelen dient echter te worden voortgezet om belastingontduiking effectief aan te pakken.

(10) De bevolkingstrends zetten een groot vraagteken bij de toekomstbestendigheid van het pensioenstelsel. Hoewel Litouwen heeft besloten de pensioenleeftijd in de periode tot 2026 geleidelijk tot 65 jaar te verhogen, is dit alleen niet voldoende om ook in de toekomst een toereikend pensioen te garanderen en zijn aanvullende maatregelen noodzakelijk. Voorbeelden van dergelijke aanvullende maatregelen zijn: koppeling van de wettelijke pensioenleeftijd en toekomstige uitkeringen aan demografische factoren; vaststelling van duidelijke indexeringsregels; totstandbrenging van een nauwere band tussen bijdragen en uitkeringen; afschaffing van maatregelen die het aantrekkelijk maken vervroegd met pensioen te gaan. Daarnaast zou Litouwen beter gebruik kunnen maken van vrijwillige aanvullende pensioenregelingen. De instelling van bedrijfspensioenregelingen kan de druk op de sociale zekerheid verlichten en tezelfdertijd de toereikendheid van toekomstige pensioeninkomens verbeteren. Negatieve prikkels om langer te blijven werken zijn inmiddels opgeheven.

(11) De Wet inzake uitzendbureaus, die kortetermijnwerk moet vergemakkelijken, is op 1 december 2011 in werking getreden. Het effect van deze wet is echter mogelijk gering, omdat ook hiervoor al uitzendbureaus in Litouwen actief waren. Een uitvoerige herziening van de arbeidswetgeving kan onnodige beperkingen en administratieve hindernissen aan het licht brengen die in de weg staan aan flexibele contracten, ontslagbepalingen en arbeidstijdregelingen. Er is behoefte aan aanvullende maatregelen om de arbeidsparticipatie te vergroten, met name van jongeren,

[6] Voor conjunctuurschommelingen gecorrigeerd saldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen, door de diensten van de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methoden opnieuw berekend aan de hand van de informatie in het programma.

ongeschoolden en oudere werknemers, en om de flexibiliteit van de arbeidsmarkt te vergroten.

(12) De werkeloosheid onder jongeren (meer dan 30 %) en laaggeschoolden is vooral tijdens de crisis aan het licht getreden. De overheid voert een aantal maatregelen uit om de werkgelegenheid voor jongeren te stimuleren, bijvoorbeeld door subsidies bij een eerste baan en korting op de te betalen sociale premies. Het activeringspercentage blijft niettemin te laag en de financiële middelen voor een actief arbeidsmarktbeleid zouden efficiënter kunnen worden gebruikt door openbare werken meer toe te spitsen op de kwetsbaarste groepen. Om de overgang van het onderwijs naar de arbeidsmarkt te vergemakkelijken, kunnen leercontracten en stages aantrekkelijker worden gemaakt en kan een systeem voor het voorspellen van de vraag naar kwalificaties worden opgezet. De maatregelen moeten in overeenstemming zijn met de resultaten van de gezamenlijke actiegroep van Litouwen en de Commissie op het gebied van de jeugdwerkloosheid.

(13) Ongeveer een derde van de Litouwse bevolking loopt het risico op armoede en langdurige uitsluiting. Slechts in drie andere EU-lidstaten is dat aandeel hoger. In 2011 heeft Litouwen de Wet inzake sociale bijstand in geld gewijzigd, zodat de hervorming van het systeem van sociale bijstand in januari 2012 kon ingaan. Ook heeft Litouwen een proefmodel voor de verstrekking van sociale bijstand opgezet, de methode voor de berekening van het uitkeringsbedrag gewijzigd, bepaalde maatregelen ingevoerd om werken aantrekkelijker te maken en de dekking vergroot. De hervorming van de sociale bijstand is een stap op weg naar vermindering van de negatieve prikkels om te werken. Er moet een monitoringsysteem worden opgezet om de doeltreffendheid van de hervorming en het effect ervan op de armoedeverlichting 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.

(14) Sinds 2010 voert de regering een ambitieuze hervorming van staatsbedrijven uit om het bestuur ervan te herstructureren, de transparantie te vergroten, regulerende en eigendomsfuncties van elkaar te scheiden en de concurrentie en efficiëntie te verbeteren. De hervorming is relevant en omvat zowel wettelijke als organisatorische veranderingen. Er is grote vooruitgang geboekt op het gebied van transparantie en verantwoordingsplicht, aangezien rapporten nu driemaandelijks en jaarlijks worden gepubliceerd. Voor de bedrijven zijn duidelijke doelstellingen vastgesteld. De regering heeft echter sommige onderdelen van de hervorming uitgesteld, met name de scheiding van commerciële en niet-commerciële activiteiten van staatsbedrijven; zij wil deze nu in 2012 ten uitvoer leggen.

(15) Bij het verbeteren van de energie-efficiëntie van gebouwen heeft Litouwen enige vooruitgang geboekt. In december 2011 heeft de regering een programma voor de modernisering van flatgebouwen goedgekeurd; aan dit programma wordt echter afbreuk gedaan door hiermee tegenstrijdige subsidies op andere beleidsgebieden die het voor de bewoners van woongebouwen minder interessant maken de energie-efficiëntie te verbeteren. Er zijn dringend verdere grote inspanningen nodig om de energie-efficiëntie van gebouwen te verbeteren.

(16) Energiegebruik zou zwaarder kunnen worden belast, want afgezien van twee landen zijn de inkomsten uit milieuheffingen in Litouwen geringer dan elders in de EU,

terwijl de vervoersbelastingen de laagste van de EU zijn. Het impliciete belastingtarief voor energieverbruik was in 2010 in slechts zes lidstaten van de EU lager dan in Litouwen, terwijl het aandeel van energieheffingen in het bbp slechts licht onder het EU-gemiddelde ligt.

(17) Bij de energie-infrastructuur van het land is er een gebrek aan concurrentie en interconnectiviteit; dit heeft een remmende invloed op de groei. Door het gebrek aan interconnectiviteit kan zich op de energiemarkten geen concurrentie voordoen. Zowel op de gas- als op de elektriciteitsmarkt blijft de concentratie hoog (meer dan 90 %).

(18) Litouwen heeft een aantal toezeggingen gedaan in het kader van het Euro Plus-pact. Deze toezeggingen, en de nakoming van de in 2011 gedane toezeggingen, hebben betrekking op het bevorderen van het concurrentievermogen en de werkgelegenheid, het vergroten van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en het versterken van de financiële stabiliteit. De Commissie heeft de nakoming van de in het kader van het Euro Plus-pact gedane toezeggingen onderzocht. In de aanbevelingen is met de resultaten van dit onderzoek rekening gehouden.

(19) In de context van het Europees Semester heeft de Commissie een alomvattende analyse van het economische beleid van Litouwen verricht. Zij heeft het convergentieprogramma en het nationale hervormingsprogramma onderzocht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie van die programma's voor een toekomstbestendig budgettair en sociaaleconomisch 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.

(20) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het convergentieprogramma van Litouwen onderzocht; zijn advies[7] daarover is met name in onderstaande aanbeveling 1 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Litouwen in de periode 2012-2013 actie onderneemt om:

1. Te zorgen voor geplande vooruitgang bij de tijdige correctie van het buitensporige tekort. Hiertoe de begroting 2012 volledig uit te voeren en de structurele aanpassingsinspanning die is uiteengezet in de aanbeveling van de Raad in het kader van de procedure bij buitensporige tekorten te verwezenlijken. Daarna de maatregelen te specificeren die nodig zijn om de begrotingsstrategie voor 2013 en latere jaren zoals gepland uit te voeren, en daarbij te zorgen voor een toereikende structurele aanpassingsinspanning teneinde voldoende vooruitgang te boeken bij het verwezenlijken van de middellangetermijndoelstelling voor de begroting, wat onder meer inhoudt dat de uitgavenbenchmark wordt gehaald, terwijl bezuinigingen op groeibevorderende uitgaven tot een minimum worden beperkt. In dat verband een verhoging te overwegen van belastingen die de groei het minste aantasten, zoals woon- en milieubelastingen, inclusief autobelastingen, en tegelijkertijd de naleving van de belastingwetgeving te vergroten. Het begrotingskader te versterken, met name

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

door de invoering van afdwingbare en bindende maxima voor de uitgaven in het begrotingskader voor de middellange termijn.

2. Wetgeving betreffende een uitvoerige hervorming van het pensioenstelsel aan te nemen. De wettelijke pensioenleeftijd aan te passen aan de levensverwachting, duidelijke regels voor de indexering van pensioenen vast te stellen en te zorgen voor betere aanvullende spaarregelingen. Pensioenhervorming te onderbouwen met maatregelen die actief ouder worden stimuleren.

3. De hoge werkloosheid aan te pakken, met name onder jongeren, laaggeschoolden en langdurig werklozen, door de middelen meer toe te spitsen op een actief arbeidsmarktbeleid en de efficiëntie van dat beleid te vergroten. De doeltreffendheid van leercontractregelingen te vergroten. De arbeidswetgeving op het punt van flexibele contracten, ontslagbepalingen en arbeidstijdregelingen te wijzigen.

4. Maatregelen te nemen om werken aantrekkelijker te maken en een nauwere band te leggen tussen de hervorming van de sociale bijstand en activeringsmaatregelen, met name voor de kwetsbaarste groepen, teneinde armoede en sociale uitsluiting te bestrijden.

5. Alle aspecten van het hervormingspakket voor staatsbedrijven uit te voeren en met name te zorgen voor een scheiding van regulerende en eigendomsfuncties en van commerciële en niet-commerciële activiteiten. Passende monitoringinstrumenten in te stellen om de doeltreffendheid van de hervormingen te beoordelen, en te waarborgen dat alle staatsbedrijven voldoen aan de eisen 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 bij energienetten te stimuleren door een betere interconnectiviteit voor zowel gas als elektriciteit met andere EU-lidstaten.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter