



Brussel, 5.6.2019
COM(2019) 515 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Litouwen en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2019 van Litouwen

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Litouwen en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2019 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 Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

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 21 november 2018 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2019 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 is afgekondigd. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 21 maart 2019 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 21 november 2018 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 21 maart 2019 door de Europese Raad is bekrachtigd. Op 9 april 2019 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) 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, moet Litouwen ervoor zorgen dat volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling voor de eurozone, zoals in de onderstaande aanbevelingen 2 en 3 is weergegeven. Met name investeringsmaatregelen zullen ertoe bijdragen dat gevolg wordt gegeven aan de tweede aanbeveling voor de eurozone met betrekking tot de ondersteuning van investeringen, en onderwijsmaatregelen zullen ertoe bijdragen dat gevolg wordt gegeven aan de derde aanbeveling voor de eurozone met betrekking tot het functioneren van de arbeidsmarkt.
- (3) Op 27 februari 2019 is het landverslag 2019 voor Litouwen gepubliceerd². Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Litouwen bij de tenuitvoerlegging van de op 13 juli 2018 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 10 mei 2019 heeft Litouwen zijn nationale hervormingsprogramma 2019 ingediend en op 30 april 2019 zijn stabiliteitsprogramma 2019. 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 voor de Europese structuur- en investeringsfondsen ("ESI-fondsen") voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad³ kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de desbetreffende programma's te evalueren en wijzigingen daarop voor te stellen, 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 ESI-fondsen koppelen aan gezonde economische governance, nader aangegeven hoe zij van die bepaling zou gebruikmaken⁴.
- (6) Litouwen valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact. In haar stabiliteitsprogramma 2019 gaat de regering ervan uit dat een nominaal overschot zal worden bewerkstelligd van 0,4 % van het bbp in 2019 en 0,2 % in 2020, waarna dit naar verwachting verder zal afnemen tot 0,1 % van het bbp in 2021. Op basis van het herberekende structurele saldo⁵, zal de begrotingsdoelstelling op middellange termijn, die is vastgesteld op een structureel tekort van 1 % van het bbp, gedurende de gehele programmaperiode worden overtroffen. In 2017 werd Litouwen ook toestemming verleend voor een tijdelijke afwijking in verband met het doorvoeren van de structurele hervormingen. Deze afwijking wordt overgedragen gedurende een periode van drie jaar. Volgens het stabiliteitsprogramma 2019 zal de overheidsschuldquote naar verwachting dalen van 34,2 % van het bbp in 2018 naar

² SWD(2019) 1014 final.

³ 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).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Het conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo, exclusief eenmalige en tijdelijke maatregelen, dat de Commissie aan de hand van de gezamenlijk overeengekomen methode heeft herberekend.

32,9 % in 2022. Het macro-economische scenario dat aan die begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is plausibel. Tegelijkertijd zijn de maatregelen die nodig zijn om vanaf 2020 de geplande streefcijfers voor het overschot te ondersteunen, niet voldoende gespecificeerd. Volgens de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie zal het structurele saldo naar verwachting een tekort van 1 % van het bbp vertonen in 2019, en van 0,9 % in 2020, d.i. conform de begrotingsdoelstelling op middellange termijn. Tegelijkertijd moeten op de korte en de middellange termijn de ontwikkelingen aan de uitgavenzijde zorgvuldig in het oog worden gehouden, met name gezien de mogelijke toekomstige risico's voor de duurzaamheid van de inkomsten. Al met al is de Raad van oordeel dat Litouwen naar verwachting in 2019 en 2020 aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen.

- (7) In juni 2018 heeft de regering een reeks wetgevingshandelingen aangenomen ter uitvoering van een alomvattend pakket van zes structurele hervormingen op de kerngebieden onderwijs, gezondheidszorg, belastingen, informele economie, pensioenen en innovatie.
- (8) Litouwen heeft verdere maatregelen genomen om de schaduw economie te bestrijden en de naleving van de belastingwetgeving te verbeteren. Hoewel dit bemoedigende resultaten heeft opgeleverd, wordt de belastingwetgeving over het algemeen slecht nageleefd. Litouwen heeft nog steeds een van de grootste btw-kloven in de EU. Verdere verbetering van de belastingdiscipline zou de inkomsten doen toenemen en het belastingstelsel eerlijker maken. Er zijn geen maatregelen getroffen om de belastinggrondslag te verbreden naar bronnen die minder nadelig zijn voor de groei. De milieu- en vastgoedbelastingen liggen nog altijd onder het gemiddelde van de Europese Unie en er zijn geen wijzigingen gepland in de motorvoertuigenbelasting of de verkeersbelasting voor particulieren.
- (9) Sinds 2018 worden de overheidspensioenen automatisch geïndexeerd op basis van de groei van de loonsom. Verwacht wordt dat de overheidsuitgaven voor pensioenen hierdoor zullen dalen van 6,9 % van het bbp in 2016 tot 5,2 % in 2070. Als gevolg van de verwachte daling van de werkgelegenheid zal tegelijkertijd de toereikendheid van de pensioenen evenwel afnemen, omdat de pensioenuitkeringen geen gelijke tred zullen kunnen houden met de groei van de lonen. De pensioenuitkeringsratio — de verhouding tussen het gemiddelde pensioen en het gemiddelde loon — zal naar verwachting gestaag dalen, terwijl dit cijfer nu al tot de laagste in de Unie behoort. Volgens de huidige wetgeving moet de regering corrigerende maatregelen voorstellen wanneer de uitkeringsratio afneemt. Gezien de onzekerheid over de precieze aard en het tijdschema van dergelijke toekomstige maatregelen, zijn deze niet meegenomen in de prognoses van het Ageing Report (verslag over de vergrijzing). Zij vormen echter wel een risico voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Als de totale uitkeringsratio tot 2070 ongewijzigd zou blijven, zouden de pensioenuitgaven stijgen tot 7 % van het bbp in plaats van te dalen tot de geraamde 5,2 %. Er bestaat dus onzekerheid over de wijze waarop de pensioenwetgeving in de praktijk zal worden toegepast en wat de gevolgen ervan zijn voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en de toereikendheid van de pensioenen op termijn.
- (10) Het hoge percentage personen die risico op armoede of sociale uitsluiting lopen, in combinatie met de grote inkomensongelijkheid, blijft een groot probleem voor Litouwen, en staat de vooruitzichten op inclusieve economische groei in de weg. Ondanks verdere economische groei lopen veel leden van de Litouwse samenleving (zoals ouderen, personen met een handicap, kinderen, eenoudergezinnen en werklozen) een bijzonder groot risico op armoede en sociale uitsluiting. Hoewel het

sociale vangnet de afgelopen jaren is verbeterd, behoren het algemene corrigerende vermogen van het Litouwse belasting- en uitkeringsstelsel en de uitgaven voor sociale bescherming als percentage van het bbp tot de laagste in de Europese Unie. Er werden een aantal eerste stappen gezet om de hoge mate van armoede en inkomensongelijkheid aan te pakken, zoals de invoering van een "bedrag ter dekking van de primaire levensbehoeften", de verhoging van de universele kinderbijslag en de indexering van de ouderdomspensioenen. Uit de aanhoudend hoge niveaus van armoede en ongelijkheid blijkt echter dat het land nog een lange weg te gaan heeft om te convergeren naar de gemiddelde niveaus van sociale zekerheid in de Europese Unie en dat investeringen nodig zijn om sociale uitsluiting aan te pakken. Actieve inclusiestrategieën voor kwetsbare groepen zijn doeltreffender wanneer zij een combinatie omvatten van adequatere minimuminkomens- en pensioenregelingen, arbeidsmarktactivering en betere sociale dienstverlening, met inbegrip van kinderopvang en sociale huisvesting.

- (11) De arbeidsmarkt is krap geworden door de groei van de werkgelegenheid, maar ook door ongunstige demografische ontwikkelingen, waaronder emigratie. Om het effect van de slinkende beroepsbevolking te verminderen, zijn investeringen nodig in menselijk kapitaal en betere toegang tot de arbeidsmarkt voor iedereen. Gezien de aanhoudende tekorten aan vaardigheden en de discrepanties tussen vraag naar en aanbod van vaardigheden, is het belangrijk dat Litouwen vaart zet achter de hervormingen ter verbetering van de kwaliteit en de efficiëntie van alle onderwijsniveaus en zorgt voor een billijke toegang tot onderwijs en opleiding van hoge kwaliteit en met een inclusief karakter. Door de bevolkingsterugloop komt het schoolnetwerk onder druk te staan. Deze demografische verschuiving vraagt om strategieën om de toegang tot kwalitatief hoogwaardig onderwijs voor iedereen te behouden, waarbij de efficiëntie van het schoolnetwerk wordt gewaarborgd en leerkrachten worden ondersteund die te maken krijgen met samenvoeging van scholen. Er zijn nog steeds belangrijke stappen vereist om het hogeronderwijsnetwerk, bestaande uit meer dan 40 publieke en particuliere universiteiten en hogescholen, te consolideren. Aanbieders van beroepsonderwijs en -opleiding moeten hun leerplannen moderniseren en beter inspelen op de behoeften van lokale en regionale arbeidsmarkten. Doeltreffende en gemakkelijk toegankelijke volwasseneneducatie, omscholings- en bijscholingsmaatregelen kunnen, samen met de verlening van sociale diensten, meer mensen op de arbeidsmarkt brengen. De deelname aan volwasseneneducatie blijft laag: 6,6 % in 2018, ruim onder het EU-gemiddelde van 11,1 %. De Litouwse economie zou baat kunnen hebben bij investeringen in bijscholing, met inbegrip van digitale vaardigheden, innovatie en betere integratie van kansarmen op de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld personen met een handicap, en oudere, werkloze of inactieve volwassenen). In een bredere context is de versterking van de capaciteit van de sociale partners van belang om hun betrokkenheid te bevorderen.
- (12) De zwakke gezondheidstoestand van de bevolking en de lage investeringen in gezondheidszorg zijn hardnekkige problemen. De middelen zouden aanzienlijk efficiënter kunnen worden benut door een verdere verschuiving van intramurale naar extramurale zorg. Er wordt nog steeds veel gebruikgemaakt van ziekenhuisdiensten, met een hoog percentage ziekenhuisopnamen bij chronische ziekten, in combinatie met een relatief lage bedbezettingsgraad. Verdere rationalisering van het gebruik van ziekenhuisfaciliteiten, in combinatie met gerichte investeringen in versterking van de eerstelijnszorg, onder meer op het gebied van zorgpersoneel, zijn nodig om de efficiëntie te vergroten en de resultaten op het gebied van gezondheid te verbeteren. De kwaliteit van de zorg blijft een van de belangrijkste redenen voor de slechte

gezondheidstoestand. De maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van de zorg zijn versnipperd, met zeer weinig accreditatie in de eerstelijnszorg en onvoldoende gebruik van het accreditatiesysteem in ziekenhuizen. De investeringen in maatregelen ter preventie van ziekten zijn bijzonder laag. Bovendien ontbreekt het aan een overkoepelende visie bij de maatregelen ter versterking van de ziektepreventiemaatregelen op lokaal niveau en is er sprake van een gebrek aan systematische samenwerking tussen volksgezondheidsdiensten en de eerstelijnszorg. Tot slot hebben lage uitgaven voor gezondheidszorg in combinatie met relatief hoge informele betalingen en hoge eigen bijdragen negatieve gevolgen voor de gelijke toegang tot gezondheidszorg.

- (13) Er zijn enkele maatregelen genomen in de strijd tegen corruptie, maar een geïntegreerd register van belangenverklaringen ontbreekt nog steeds. In 2018 zijn uitvoeringsbepalingen vastgesteld voor de wet ter bescherming van klokkenluiders en er wordt een nieuwe wet ter regulering van lobbyactiviteiten besproken. Er blijven onregelmatigheden bestaan in de aanpak van corruptie in de gezondheidszorg.
- (14) De investeringen als percentage van het bbp in Litouwen blijven onder het gemiddelde in zowel de EU als in andere Baltische landen. Het niveau van innovatie en de technologische absorptiecapaciteit van bedrijven in Litouwen is laag. Er is behoefte aan meer investeringen in onderzoek en innovatie, met name in de particuliere sector. Dit zou de productiviteit een impuls geven, die, ondanks een recente opleving, ruim onder het niveau van de EU blijft. Het tekort aan specialisten op het gebied van informatie- en communicatietechnologie wijst op de noodzaak om te investeren in digitale vaardigheden die het concurrentievermogen, de innovatie en de technologische absorptiecapaciteit van Litouwen ondersteunen en de overgang naar een meer op kennis gebaseerde economie met een hogere toegevoegde waarde bevorderen.
- (15) De economie is relatief hulpbronnenintensief en is sterk afhankelijk van de invoer van energie en materialen. De productiviteit van hulpbronnen is laag, terwijl het energieverbruik hoog is, met name in huishoudens en de vervoerssector. Meer investeringen in energie-efficiëntie, met name in de bouwsector, en de opwekking in eigen land van energie uit hernieuwbare bronnen zouden bijdragen tot de "groene" economie en een duurzamer groeipad, en tegelijkertijd de afhankelijkheid van ingevoerde energie verminderen.
- (16) Litouwen is internationaal gezien nog steeds slecht bereikbaar wat het vervoer per spoor, over de weg, over zee en door de lucht betreft, en moet verder worden geïntegreerd in de rest van Europa. Betere vervoersverbindingen zouden de productiviteit van de economie doen toenemen en het mogelijk maken de interne markt ten volle te benutten. De prestaties van de vervoerssector liggen ver onder het EU-gemiddelde wat betreft de omvang van de TEN-T-netwerken van wegen en spoorwegen, investeringen in onderzoek en innovatie in de vervoerssector, duurzaamheidsaspecten en verkeersveiligheid. Het treinverkeer wordt gedomineerd door oost-westverkeer, terwijl de noord-zuidas nog steeds onderontwikkeld is. Daarom zijn aanzienlijke investeringen nodig voor de ontwikkeling van een duurzaam, klimaatbestendig, slim, veilig en intermodaal TEN-T-netwerk en de toegankelijkheid ervan, alsook om duurzame stedelijke mobiliteit te bevorderen. Bovendien is de uitstoot van broeikasgassen door het wegvervoer de afgelopen vijf jaar sterk toegenomen. De synchronisatie van het elektriciteitsnetwerk van Litouwen met het continentale Europese netwerk is van cruciaal belang om de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening in de hele Baltische regio te waarborgen.

- (17) De regionale verschillen in Litouwen liggen boven het EU-gemiddelde en zijn de afgelopen twee decennia steeds groter geworden. De voordelen van de snelle economische convergentie van Litouwen zijn sterk geconcentreerd in de twee grootstedelijke regio's. Vooral plattelandsregio's, die het grootste deel van het grondgebied beslaan en waar bijna 55 % van de bevolking woont, hebben te maken met een sterke bevolkingsafname, die nog wordt verergerd door het feit dat het steeds moeilijker wordt om toegang te krijgen tot hoogwaardige openbare diensten. De grote sociaal-economische verschillen binnen het land tonen aan dat bepaalde regio's specifieke investeringsbehoeften hebben. Ook het tot stand brengen van betere verbindingen tussen aangrenzende gebieden binnen Litouwen, onder meer via vervoer en digitale verbindingen, blijft een uitdaging.
- (18) Om de efficiëntie van overheidsinvesteringen te verbeteren, hebben de Litouwse autoriteiten de regels voor de voorbereiding en selectie van uit de overheidsbegroting gefinancierde investeringsprojecten geactualiseerd. Sinds 2018 moeten alle nieuwe investeringsprojecten aan een kosten-batenanalyse worden onderworpen en aan aanvullende selectiecriteria voldoen. Hoewel dit een belangrijke eerste stap is, zijn er verdere inspanningen nodig om het effect van overheidsinvesteringen op de versterking van het groeipotentieel op lange termijn en de aanpak van de groeiende regionale verschillen te maximaliseren. De autoriteiten zijn begonnen met de herziening van het systeem voor de opstelling van de overheidsbegroting teneinde de tijdshorizon voor de opstelling van de begroting te verlengen en de uitgaven beter af te stemmen op algemene economische doelstellingen. Het is van cruciaal belang ervoor te zorgen dat het nieuwe systeem voor strategische investeringsplanning klaar is voor het begrotingsproces 2021-2023 en de start van de nieuwe EU-financieringscyclus in 2021.
- (19) Litouwen heeft geen coherente strategie voor onderzoek en innovatie. Het landschap wordt gekenmerkt door een versnipperd beleid en een wildgroei van steunregelingen, waarbij synergie ontbreekt. Het bestaan van verschillende uitvoerende instanties, waarvan de aanpak ter ondersteuning van de verschillende beleidsmaatregelen op het gebied van onderzoek en innovatie niet gecoördineerd is, draagt bij tot de complexiteit van het governancestelsel, waardoor de toegang van de gebruikers tot het arsenaal aan beschikbare instrumenten lijkt te worden beperkt. Deze situatie is bijzonder schadelijk voor de samenwerking tussen de wetenschappelijke gemeenschap en het bedrijfsleven en belemmert innovatieve activiteiten. De nieuwe bevoegdheidsverdeling op het gebied van onderzoek en innovatie tussen het ministerie van Economische Zaken en Innovatie en het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen heeft nog niet geleid tot zo'n samenhangend beleidskader met synergetische steunregelingen als het geval zou zijn bij een éénloketsysteem voor potentiële begunstigden.
- (20) De programmering van de EU-middelen voor de periode 2021-2027 kan helpen een aantal lacunes die zijn vastgesteld in de aanbevelingen en met name op de in bijlage D bij het landverslag⁶ vermelde gebieden, op te vullen. Dit zou Litouwen in staat stellen deze middelen optimaal te gebruiken met betrekking tot de daar genoemde sectoren, rekening houdend met regionale verschillen.
- (21) In de context van het Europees Semester 2019 heeft de Commissie een brede analyse van het economisch beleid van Litouwen verricht. Die analyse is gepubliceerd in het landverslag 2019. Voorts heeft de Commissie zowel het stabiliteitsprogramma 2019

⁶ SWD(2019) 1014 final.

als het nationale hervormingsprogramma 2019 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 budgettair 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.

- (22) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2019 onderzocht en is hij van oordeel⁷ dat Litouwen naar verwachting aan het stabiliteits- en groeipact zal voldoen,

BEVEELT AAN dat Litouwen in 2019 en 2020 de volgende actie onderneemt:

1. De naleving van de belastingwetgeving verbeteren en de belastinggrondslag verbreden naar bronnen die minder nadelig zijn voor de groei. Inkomensongelijkheid, armoede en sociale uitsluiting aanpakken, onder meer door de opzet van het belasting- en uitkeringsstelsel te verbeteren.
2. De kwaliteit en efficiëntie op alle onderwijs- en opleidingsniveaus, met inbegrip van volwasseneneducatie, verbeteren. De kwaliteit, betaalbaarheid en efficiëntie van de gezondheidszorg verbeteren.
3. Het economisch beleid op het gebied van investeringen concentreren op innovatie, energie- en hulpbronnefficiëntie en duurzame vervoers- en energieverbindingen, en daarbij rekening houden met regionale verschillen. De groei van de productiviteit bevorderen door de overheidsinvesteringen efficiënter te maken. Een samenhangend beleidskader ontwikkelen ter ondersteuning van de samenwerking tussen de wetenschappelijke gemeenschap en het bedrijfsleven en ter consolidering van de uitvoerende instanties op het gebied van onderzoek en innovatie.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*

⁷

Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.