

Bruxelles, den 22.5.2017
COM(2017) 514 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Litauens nationale reformprogram for 2017

og med Rådets udtalelse om Litauens stabilitetsprogram for 2017

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Litauens nationale reformprogram for 2017

og med Rådets udtalelse om Litauens stabilitetsprogram for 2017

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker¹, særlig artikel 5, stk. 2,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen²,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet³,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) Den 16. november 2016 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse⁴, som markerede starten på det europæiske semester 2017 om samordning af de økonomiske politikker. Den 9.-10. marts 2017 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 16. november 2016 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen⁵, hvori Litauen ikke blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Samme dag vedtog Kommissionen en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet. Den 9.-10. marts 2017 tilsluttede Det Europæiske Råd sig denne henstilling, og den 21. marts blev den vedtaget af Rådet⁶.
- (2) Da Litauen har euroen som valuta, og i betragtning af de nære indbyrdes forbindelser mellem økonomierne i Den Økonomiske og Monetære Union, bør Litauen sikre en

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

² COM(2017) 514 final.

³ P8_ TA(2017)0038, P8_ TA(2017)0039 og P8_ TA(2017)0040.

⁴ COM(2016) 725 final.

⁵ COM(2016) 728 final.

⁶ 2017/C92/01

fuldstændig og rettidig implementering af henstillingen vedrørende euroområdet, som er afspejlet i henstilling 2 nedenfor.

- (3) Den 22. februar 2017 blev landerapporten for Litauen⁷ 2017 offentliggjort. Den indeholdt en vurdering af Litauens fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som Rådet vedtog den 12. juli 2016, opfølgningen på de henstillinger, der blev vedtaget de foregående år, og opfyldelsen af Litauens nationale Europa 2020-mål.
- (4) Den 27. april 2017 forelagde Litauen sit nationale reformprogram for 2017 og den 28. april 2017 forelagde Litauen sit stabilitetsprogram for 2017. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.
- (5) Der er taget hensyn til de relevante landespecifikke henstillinger i medlemsstaternes programmer under de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene) for 2014-2020. I henhold til lovgivningen vedrørende ESI-fondene⁸ kan Kommissionen for at støtte gennemførelsen af relevante landespecifikke henstillinger anmode en medlemsstat om at evaluere og ændre sine relevante programmer under ESI-fondene. Kommissionen har udarbejdet nærmere retningslinjer for anvendelsen af disse bestemmelser⁹.
- (6) Litauen er i øjeblikket underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten. I sit stabilitetsprogram for 2017 har regeringen planlagt en forbedring af den samlede saldo fra et underskud på 0,4 % af BNP i 2017 til et overskud på 1,3 % af BNP i 2020. Den mellemfristede budgetmålsætning, dvs. et strukturelt underskud på 1 % af BNP, forventes opfyldt med en margin for hele programperioden. Den tilladte tilpasningssti inkluderer den systemiske pensionsreform, der startede fra 2016. I 2017 afspejler den yderligere gennemgribende strukturelle arbejdsmarkeds- og pensionsreformer. Ifølge stabilitetsprogrammet ventes den offentlige gældskvotest at falde fra 40,2 % af BNP i 2016 til 33,8 % i 2020. Det makroøkonomiske scenarie, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne, er realistisk. Samtidig er de foranstaltninger, der er nødvendige for at understøtte de planlagte overskudsmål fra og med 2017, ikke tilstrækkeligt præciseret.
- (7) I sit stabilitetsprogram for 2017 har Litauen anmodet om at gøre brug af en midlertidig afvigelse på 0,5 % af BNP under den forebyggende del i henhold til "den fælles holdning til fleksibilitet i stabilitets- og vækstpagten", der blev godkendt af Økofinrådet i februar 2016 i lyset af den planlagte gennemførelse af store strukturelle reformer med positiv indvirkning på de offentlige financers holdbarhed på lang sigt. Dette vedrører navnlig en forbedring af pensionssystemets bæredygtighed gennem styrket indeksering og en gradvis forlængelse af pensionsopsparingsperioden. Reformene kunne imidlertid ikke sikre en automatisk forbindelse mellem pensionsalder og forventet levetid. Desuden moderniserer reformerne arbejdsmarkedsrelationerne ved at indføre nye former for

⁷ SWD(2017) 80 final.

⁸ Artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320).

⁹ COM(2014) 494 final.

ansættelseskontrakter, kortere opsigelsesvarsler, lavere fratrædelsesgodtgørelser og mere fleksible arbejdstider. Reformerne styrker også arbejdsløshedsunderstøttelsen og de sociale ydelsers dækning og tilstrækkelighed, samtidig med at omfanget af aktive arbejdsmarkedspolitikker udvides, og omfanget af ulovlige og uforsikrede ansættelsesforhold mindskes. Myndighederne skønner, at reformerne har en positiv virkning på de offentlige finanser ved at skabe en årlig besparelse i pensionsudgifterne på gennemsnitlig op til 3,8 % af BNP på lang sigt, samtidig med at reformens arbejdsmarkedsside muligvis kan øge det gennemsnitlige årlige antal beskæftigede med op til 10 %, hvilket synes at være en overvejende realistisk antagelse. Hvis denne reform gennemføres fuldt ud og rettidigt, vil den derfor have en positiv indvirkning på de offentlige finansers holdbarhed. På dette grundlag kan Litauen på nuværende tidspunkt anses for at være berettiget til at anvende en midlertidig afvigelse i 2017, forudsat at landet på hensigtsmæssig vis gennemfører de aftalte reformer, som fortsat vil blive overvåget inden for rammerne af det europæiske semester. I betragtning af behovet for at sikre, at minimumsbenchmarket fortsat overholdes (dvs. et strukturelt underskud på 1,5 % af BNP), og under hensyntagen til det tidligere tilladte afvigelse inden for rammerne af klausulen om en systemisk pensionsreform (0,1 % af BNP) kan Litauen på nuværende tidspunkt anses for at være berettiget til at anvende en midlertidig afvigelse på 0,4 % af BNP i 2017, hvilket er lidt lavere end de 0,5 % af BNP, der er anmodet om.

- (8) Den 12. juli 2016 henstillede Rådet, at Litauen i 2017 sikrer, at afvigelsen fra den mellemfristede budgetmålsætning begrænses til den tilladte afvigelse i forbindelse med den systemiske pensionsreform¹⁰. Under hensyntagen til de for 2016 tilladte afvigelser i forbindelse med pensionsreformen og den for 2017 midlertidige afvigelse i forbindelse med gennemførelsen af strukturreformer kan den strukturelle saldo forringes med 1,3 % af BNP i 2017. På baggrund af Kommissionens forårsprognose 2017 forventes Litauen at overholde dette krav i 2017. I 2018 burde Litauen nå sin mellemfristede målsætning under hensyntagen til de afvigelser, der blev tilladt for 2016 i forbindelse med gennemførelsen af den systemiske pensionsreform og for 2017 i forbindelse med strukturreformen, idet midlertidige afvigelser fremføres i en periode på tre år. På baggrund af Kommissionens forårsprognose 2017 svarer dette til en nominel vækstrate i de primære offentlige nettoudgifter på 6,4 % i 2018, hvilket svarer til en forringelse af den strukturelle saldo på -0,6 % af BNP. Med en uændret politik forventes Litauen at opfylde dette krav i 2018. Rådet er af den generelle opfattelse, at Litauen ventes at overholde bestemmelserne i stabilitets- og vækstpakten i 2017 og 2018.
- (9) Efter den seneste forhøjelse af den ikke-skattepligtige mindsteløn er skattebyrden for de lavtlønnede i de seneste år faldet betydeligt og er nu tæt på EU's gennemsnit. Samtidig har de kompenserende skatteforhøjelser været begrænsede, og derfor er skatteindtægterne målt som andel af BNP fortsat blandt de laveste i EU, hvilket begrænser Litauens evne til at løse sine sociale udfordringer. De lave skatteindtægter skyldes den sorte økonomis forholdsvis store andel og de relativt lave indtægter fra miljø- og kapitalbeskatning.
- (10) Selv om Litauen i de senere år har gjort fremskridt for at forbedre momsopkrævningen, er momsgabet blandt de højeste i EU. Problemet med lav skatteopkrævning forværres af underrapportering af lønninger. En bedre overholdelse

¹⁰ Litauen har lov til at afvige fra sin mellemfristede budgetmålsætning i 2017 og 2018 i kraft af den tilladelse inden for rammerne af klausulen om en systemisk pensionsreform, der blev givet for 2016, idet midlertidige afvigelser fremføres i en periode på tre år.

af skattelovgivningen vil øge budgetindtægterne og forbedre skattesystemets rimelighed og økonomiens effektivitet.

- (11) Stigningen i ældrekvoten forventes at blive intensiveret, og inden for rammerne af de eksisterende pensionsregler forventes pensionsudgifter som en andel af BNP at stige med omkring 50 % i slutningen af 2030'erne. Det er væsentligt at knytte pensionsydelse sammen med forventet levetid for at begrænse det pres, som pensionsudgifterne vil lægge på de offentlige finanser.
- (12) Litauen har udsat ikrafttrædelsen af den nye arbejdslovgivning og anden lovgivning vedrørende den nye sociale model. Dette giver mulighed for at sikre en god balance mellem fleksibilitet og sikkerhed i arbejdsrelationerne. Den høje andel personer, der risikerer fattigdom eller social udstødelse, udgør sammen med den stadig mere ulige indkomstfordeling fortsat store udfordringer for Litauen. Forholdet mellem indkomsterne for de rigeste 20 % og de fattigste 20 % af husstandene steg fra 5,3 i 2012 til 7,5 i 2015, og er nu det næsthøjeste i EU. Dette hæmmer den økonomiske vækst, den makroøkonomiske stabilitet og udviklingen af et inklusivt samfund. I øjeblikket håndteres denne udfordring ikke effektivt af det sociale sikkerhedsnet, da udgifterne til social beskyttelse er lave. Desuden er forskellen i ulige indkomstfordeling før og efter beskatning og sociale overførsler en af de mindste i EU. Regeringen har imidlertid sat bekæmpelsen af fattigdom og social udstødelse højt på sin dagsorden. I lovgivningen vedrørende den nye sociale model påtænkes det at øge arbejdsløshedsunderstøttelsens dækning og tilstrækkelighed, og der føres drøftelser om at sikre en mere hensigtsmæssig social bistand. Disse vigtige beslutninger mangler endnu at blive vedtaget og gennemført. For at bekæmpe fattigdom blandt ældre supplerede Litauen i 2016 sin pensionslovgivning med en indekseringsmekanisme, der kan bruges til at forbedre pensionernes tilstrækkelighed.
- (13) Det er vigtigt, at Litauen imødegår sine udfordringer med hensyn til færdigheder og tackler de negative følger af faldet i befolkningen i den erhvervsaktive alder. Andelen af elever med utilstrækkelige grundlæggende færdigheder er fortsat høj. Til trods for de høje tal for gennemførelse af videregående uddannelse, er de videregående uddannelser præget af ringe kvalitet og finansielle incitamenter, der fremmer overdimensioner og ineffektivitet i stedet for resultater. Der bør fortsat gøres en indsats for at sikre undervisning af høj kvalitet på alle uddannelsesniveauer (bl.a. ved at reformere karriere- og arbejdsvilkår). Dette er afgørende for at håndtere dårlige resultater og uddannelsesmæssige mangler og sikre kvalitet i de videregående uddannelser (bl.a. ved at indføre resultatbaseret finansiering og ved at konsolidere videregående uddannelsesinstitutioner). Den vedvarende lave deltagelse i voksenuddannelse i Litauen gør det vanskeligt at opnå effektive arbejdsmarkedsreformer og en bedre kvalificeret arbejdsstyrke. Litauen har fokuseret sin indsats på at øge udbuddet og relevansen af de læringsmuligheder, der tilbydes i offentligt regi, men dette har indtil videre ikke ført til konkrete resultater. For at opnå højere og vedvarende deltagelse i voksenuddannelse vil Litauen også skulle tilskynde enkeltpersoner til at påbegynde uddannelse og skabe incitamenter for arbejdsgiverne til at tilbyde flere uddannelsesmuligheder for deres ansatte.
- (14) Arbejdsløsheden blandt lavtuddannede og personer med kvalifikationer på mellemhøjt niveau ligger fortsat over EU-gennemsnittet. Der er en høj fattigdomsrate blandt personer med handicap, bl.a. på grund af deres svage integration på arbejdsmarkedet. De aktive arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger spiller i øjeblikket en begrænset rolle i indsatsen for at hjælpe mennesker med at komme tilbage på arbejdsmarkedet i Litauen. Litauen har betydelige muligheder for at gøre

arbejdsmarkedet mere rummeligt, bl.a. ved at tilbyde flere støtteforanstaltninger til personer med handicap. Det indebærer f.eks. en opskalering af støttet beskæftigelse og af det erhvervsmæssige revalideringsprogram samt større adgang til rehabiliteringsbudgetter. Den nyligt vedtagne lov om beskæftigelse vil kunne forbedre tilvejebringelsen af aktive arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger.

- (15) Litauen har i de senere år gjort fremskridt for at forbedre den sociale dialog. Arbejdsmarkedets parter deltager aktivt i drøftelserne om den nye arbejdsmarkedslov og den nye sociale model, og regeringen har iværksat en handlingsplan for at styrke den sociale dialog. Den tager sigte på at opbygge kapacitet hos arbejdsmarkedets parter, fremme kollektive forhandlinger og forbedre den sociale dialog på alle niveauer.
- (16) Sundhedsresultaterne i Litauen har fortsat en betydelig negativ indvirkning på den potentielle disponible arbejdskraft og arbejdsproduktiviteten. Selv om der arbejdes på at flytte patienter til mere omkostningseffektive sundhedsydelser, hæmmes sundhedssystemet fortsat af stor afhængighed af hospitalspleje og et lavt niveau af udgifter til forebyggende sundhedsarbejde og folkesundhed. Patienters egenbetaling er meget høj, navnlig hvad angår lægemidler.
- (17) Den negative demografiske udvikling betyder, at væksten i stigende grad vil afhænge arbejdsproduktiviteten. I perioden 2000-2015 har Litauen været en af de EU-medlemsstater, som har haft de højeste vækstrater for arbejdsproduktivitet, selv om vækstraterne på det seneste været faldende. Litauens offentlige investeringer lider under dårlig planlægning og utilstrækkelig sammenkædning med landets strategiske mål. Den offentlige FoU-intensitet voksede til en værdi, der lå lidt over EU-gennemsnittet i 2015, hvorimod den erhvervsmæssige FoU-intensitet stadig halter bagefter. De litauiske retningslinjer for politiske reformer inden for videnskab og innovation, der blev vedtaget i 2016, fokuserer på at tage fat om de vedvarende udfordringer inden for forskning og innovation. Dette skal ske gennem opfordring til reform af institutionel FoU-finansiering, konsolidering af forsknings- og højere uddannelsesinstitutioner samt videnskabs- og teknologiparker og bedre politikkoordination, overvågning og evaluering. Litauen har gjort visse fremskridt med hensyn til at støtte alternative finansieringsmidler. Det har bidraget til at etablere en række venturekapitalfonde og fonde for startkapital. Regeringen har også for nylig vedtaget en lov om crowd-investering.
- (18) Antallet af sager vedrørende bestikkelse, der er blevet indbragt for domstolene, har været en støt stigning i de seneste år, hvilket viser, at Litauen har optrappet bestræbelserne på at bekæmpe korruption. På visse vigtige områder som f.eks. sundhedsydelser og offentlige indkøb anvendes bestemmelserne mod småkorruption og korruption på højt niveau dog ikke altid i praksis. Sundhedssektoren lider under den udbredte praksis med uformelle betalinger til læger. Der er ikke tilstrækkelig gennemsigtighed i offentlige indkøb, navnlig på kommunalt plan. Desuden modvirker de svage whistleblower-ordninger, at der gives tip om potentielle uregelmæssigheder i den offentlige og private sektor. Regeringen har sat bekæmpelse af korruption i sundhedssektoren som en prioritet i sit program for bekæmpelse af korruption. For at mindske risikoen for korruption og interessekonflikter i forbindelse med offentlige indkøb af lav værdi, har regeringen pålagt de ordregivende myndigheder at offentliggøre information online om iværksatte udbud, de udvalgte tilbudsgivere og de tildelte kontrakter. Det er dog nødvendigt med fortsat overvågning for at sikre gennemførelsen af disse politikker.

- (19) Som led i det europæiske semester har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Litauens økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2017. Den har også vurderet stabilitetsprogrammet og det nationale reformprogram samt opfølgningen på de henstillinger, der er blevet rettet til Litauen i de foregående år. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Litauen, men også til deres overensstemmelse med EU-regler og -retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i EU ved på EU-plan at give input til de kommende nationale beslutninger.
- (20) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået stabilitetsprogrammet, og dets holdning¹¹ afspejles især i henstilling 1 nedenfor.

HENSTILLER, at Litauen i 2017 og 2018 iværksætter tiltag med henblik på at:

1. Føre en finanspolitik, der er i overensstemmelse med bestemmelserne under den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten, hvilket indebærer fortsat opfyldelse af den mellemfristende budgetmålsætning i 2018 under hensyntagen til de midlertidige afvigelser, der er tilladt i forbindelse med gennemførelsen af den systemiske pensionsreform og strukturreformerne. Forbedre overholdelsen af skattereglerne og udvide skattegrundlaget til også at omfatte kilder, der er mindre skadelige for væksten. Tage skridt til at tackle udfordringen med hensyn til den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang sigt i relation til pensioner.
2. Afhjælpe manglen på kvalificeret arbejdskraft ved hjælp af effektive aktive arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger og voksenuddannelse og forbedre de uddannelsesmæssige resultater ved at belønne høj kvalitet i undervisningen og på de videregående uddannelser. Forbedre sundhedssystemets effektivitet ved at styrke ambulant behandling, sygdomsforebyggelse og prismæssig overkommelighed. Forbedre det sociale sikkerhedsnets tilstrækkelighed.
3. Træffe foranstaltninger til at styrke produktiviteten ved at gøre de offentlige investeringer mere effektive og sørge for, at de i højere grad sammenkædes med landets strategiske mål.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*

¹¹ I henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.