

RÅDETS REKOMMENDATION

av den 11 juli 2017

om Litauens nationella reformprogram 2017 med avgivande av rådets yttrande om Litauens stabilitetsprogram 2017

(2017/C 261/14)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken ⁽¹⁾, särskilt artikel 5.2,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

- (1) Den 16 november 2016 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2017 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 9–10 mars 2017. Den 16 november 2016 antog kommissionen, på grundval av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 ⁽²⁾, rapporten om förvarningsmekanismen, där Litauen konstaterades vara en av de medlemsstater som inte skulle bli föremål för en fördjupad granskning. Samma dag antog kommissionen också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken för euroområdet som Europeiska rådet godkände den 9–10 mars 2017. Den 21 mars 2017 antog rådet rekommendationen om den ekonomiska politiken för euroområdet (nedan kallad *rekommendationen för euroområdet*) ⁽³⁾.
- (2) Med tanke på att ekonomierna i den ekonomiska och monetära unionen är tätt sammanvävda bör Litauen, i egenskap av en medlemsstat som har euron som valuta, se till att rekommendationen för euroområdet, som återspeglas i rekommendation 2, genomförs fullständigt och i tid.
- (3) Landsrapporten 2017 för Litauen offentliggjordes den 22 februari 2017. Den innehöll en bedömning av hur väl Litauen hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 12 juli 2016, med uppföljningen av tidigare års landsspecifika rekommendationer och med sina nationella Europa 2020-mål.

⁽¹⁾ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser (EUT L 306, 23.11.2011, s. 25).

⁽³⁾ EUT C 92, 24.3.2017, s. 1.

- (4) Litauen lade fram sitt nationella reformprogram för 2017 den 27 april 2017 och sitt stabilitetsprogram för 2017 den 28 april 2017. För att beakta deras inbördes samband har de båda programmen bedömts samtidigt.
- (5) Vid programplaneringen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna (nedan kallade *ESI-fonder*) för 2014–2020 har relevanta landsspecifika rekommendationer beaktats. Enligt artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 ⁽¹⁾ får kommissionen begära att en medlemsstat ser över och föreslår ändringar av sin partnerskapsöverenskommelse och av relevanta program när så krävs för att stödja genomförandet av relevanta rekommendationer från rådet. Kommissionen har i riktlinjerna för tillämpning av åtgärder som sammanlänkar effektiva ESI-fonder med sund ekonomisk styrning beskrivit närmare hur den kommer att tillämpa den bestämmelsen.
- (6) Litauen omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. Enligt stabilitetsprogrammet för 2017 planerar regeringen en förbättring av det totala saldot från ett underskott på 0,4 % av BNP för 2017 till ett överskott på 1,3 % av BNP för 2020. Det medelfristiga budgetmålet – ett strukturellt underskott på 1 % av BNP – väntas vara uppfyllt med marginal under programperioden. Den tillåtna anpassningsbanan inbegriper den reform av pensionssystemet som inleddes 2016. För 2017 ingår ytterligare omfattande strukturreformer av arbetsmarknaden och pensionssystemet. Enligt stabilitetsprogrammet för 2017 väntas den offentliga skuldkvoten sjunka från 40,2 % av BNP för 2016 till 33,8 % för 2020. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa budgetprognoser är realistiskt. Samtidigt har de åtgärder som ska stödja de planerade överskottsmålen från 2018 och framåt inte beskrivits tillräckligt.
- (7) I stabilitetsprogrammet för 2017 begärde Litauen att få utnyttja den tillfälliga avvikelsen på 0,5 % av BNP i den förebyggande delen i enlighet med den gemensamt överenskomna ståndpunkt om flexibilitet i stabilitets- och tillväxtpakten, som Ekofinrådet tillstyrkte i februari 2016 med anledning av det planerade genomförandet av omfattande strukturreformer med en positiv inverkan på de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Det handlar särskilt om att öka pensionssystemets hållbarhet genom förstärkt indexreglering och en successiv förlängning av tiden för pensionsgrundande förvärvsarbete. Reformerna gick dock inte så långt som till att införa en automatisk koppling mellan pensionsålder och förväntad livslängd. Reformerna innebär vidare en modernisering av arbetsrätten genom att man inför nya typer av anställningsavtal, kortare uppsägningstider, lägre avgångsvederlag och flexibla arbetstider. De innebär också att arbetslöshets- och socialförsäkringsförmånerna blir generösare och omfattar fler, att den aktiva arbetsmarknadspolitiken utvidgas och att de olagliga och oförsäkrade anställningarna minskar i omfattning. Myndigheterna förutspår att reformerna ger en positiv inverkan på de offentliga finansernas hållbarhet genom att de leder till en genomsnittlig minskning av pensionsutgifterna på upp till 3,8 % av BNP på lång sikt, samtidigt som arbetsmarknadsdelen i reformen kan höja det årliga genomsnittet av antal anställda med upp till 10 %, vilket förefaller vara ett i stort sett rimligt antagande. Om reformerna genomförs fullt ut och i rätt tid kommer de därför att inverka positivt på de offentliga finansernas hållbarhet. På grundval av detta kan Litauen för närvarande anses uppfylla kraven för den begärda tillfälliga avvikelsen under 2017, förutsatt att landet genomför de överenskomna reformerna på lämpligt sätt, vilket kommer att följas upp under den europeiska planeringsterminen. Med tanke på att man måste se till att det lägsta riktmärket även fortsättningsvis respekteras (dvs. ett strukturellt underskott på 1,5 % av BNP) och med beaktande av den redan tillåtna avvikelsen i enlighet med klausulen om reformen av pensionssystemet (0,1 % av BNP) kan Litauen dock för närvarande bedömas uppfylla kraven för ytterligare en tillfällig avvikelse på 0,4 % av BNP under 2017, vilket är något lägre än de begärda 0,5 % av BNP.
- (8) Den 12 juli 2016 rekommenderade rådet Litauen att under 2017 se till att avvikelsen från det medelfristiga budgetmålet begränsas till den tillåtna avvikelse som är kopplad till reformen av pensionssystemet. ⁽²⁾ Med beaktande av den tillåtna avvikelsen kopplad till pensionsreformen som beviljades för 2016 och den tillfälliga avvikelsen kopplad till genomförandet av strukturreformerna som beviljades för 2017 får det strukturella saldot

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

⁽²⁾ Litauen får avvika från sitt medelfristiga budgetmål 2017 och 2018 på grund av en tillåten avvikelse från 2016 kopplad till reformen av pensionssystemet, eftersom tillfälliga avvikelser överförs från år till år i tre år.

försämras med högst 1,3 % av BNP under 2017. På grundval av kommissionens vårprognos 2017 väntas Litauen uppfylla det kravet under 2017. Litauen bör klara sitt medelfristiga budgetmål 2018 om man beaktar den tillåtna avvikelse för genomförandet av reformen av pensionssystemet som beviljades för 2016 och den tillåtna avvikelserna för strukturreformer som beviljades för 2017, eftersom tillfälliga avvikelser överförs från år till år i tre år. Baserat på kommissionens vårprognos 2017 är detta förenligt med en maximal nominell tillväxttakt för de primära offentliga nettoutgifterna⁽¹⁾ på 6,4 % för 2018, vilket motsvarar en försämring av det strukturella saldoto på -0,6 % av BNP. Om politiken ligger fast väntas Litauen uppfylla det kravet under 2018. Sammantaget anser rådet att Litauen kan förväntas följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler 2017 och 2018.

- (9) Efter den senaste höjningen av den skattefria minimilönen har skattebördan minskat betydligt för låginkomsttagare under de senaste åren och ligger nu nära unionsgenomsnittet. Samtidigt har kompenserande skattehöjningar varit begränsade, och därför är skatteintäkterna som andel av BNP fortfarande bland de lägsta i unionen, vilket inskränker Litauens förmåga att angripa sociala utmaningar. De låga skatteintäkterna beror på en förhållandevis stor svart ekonomisk sektor och relativt små intäkter från miljö- och kapitalskatter.
- (10) Trots att Litauen har lyckats förbättra uppbörden av mervärdesskatt under senare år är det s.k. mervärdesskattgapet bland de största i unionen. Underrapportering av löner bidrar till problemen med låg skatteuppbörd. Bättre skattemoral skulle öka statens intäkter, göra skattesystemet rättvisare och ekonomin effektivare.
- (11) Äldreförsörjningskvoten kommer att öka stadigt, och pensionsutgifternas andel av BNP förväntas, med oförändrade pensionsregler, stiga med ca 50 % mot slutet av 2030-talet. Det är absolut avgörande att koppla pensionsförmånerna till förväntad livslängd för att begränsa den påfrestning som pensionsutgifterna blir för de offentliga finanserna.
- (12) Litauen har skjutit upp ikraftträdandet av den nya arbetsrättslagstiftningen och annan lagstiftning om den nya sociala modellen. Detta ger landet en möjlighet att säkerställa en lämplig avvägning mellan flexibilitet och trygghet på arbetsmarknaden. Den stora andelen människor som löper risk att drabbas av fattigdom eller social utestängning, tillsammans med växande inkomstskillnader, förblir viktiga utmaningar för Litauen. Förhållandet mellan inkomsterna hos de rikaste 20 % av hushållen och de fattigaste 20 % steg från 5,3 under 2012 till 7,5 under 2015 och är näst högst i unionen. Detta är negativt för ekonomisk tillväxt, makroekonomisk stabilitet och möjligheterna för ett inkluderande samhälle att växa fram. För närvarande kan det sociala skyddsnätet inte hantera denna utmaning på ett effektivt sätt på grund av de låga utgifterna för social trygghet. Vidare är skillnaden i inkomstfördelning före och efter skatter och sociala transfereringar bland de minsta i unionen. Regeringen har emellertid satt kampen mot fattigdom och social utestängning högt upp på dagordningen. I lagstiftningen om den nya sociala modellen planeras generösare arbetslöshetsförmåner för fler, och det pågår vissa diskussioner om att göra det sociala biståndet generösare. Dessa viktiga beslut måste fortfarande antas och genomföras. För att ta itu med fattigdom bland de äldre kompletterade Litauen 2016 sin pensionslagstiftning med en mekanism för indexreglering som kan användas till att få pensionerna att räckta till bättre.
- (13) Det är viktigt att Litauen tar itu med bristande kvalifikationer och de negativa effekterna av att befolkningen i arbetsför ålder krymper. Andelen elever med otillräckliga baskunskaper förblir hög. Många skaffar sig högskoleutbildning, men högskoleutbildningen lider av låg standard och ekonomiska incitament som gynnar överdimensionering och ineffektivitet på bekostnad av resultaten. Man bör fortsätta med insatserna för att säkerställa hög kvalitet i undervisningen på alla nivåer, även med hjälp av nya yrkesbanor och arbetsvillkor. Detta är avgörande för att åtgärda otillräckliga studieresultat och brister i undervisningen samt för att säkerställa kvaliteten inom den högre utbildningen (även genom att införa resultatbaserad finansiering och konsolidera högre utbildningsanstalter).

⁽¹⁾ De offentliga nettoutgifterna består av de totala offentliga utgifterna exklusive ränteutgifter, utgifter för unionsprogram som motsvaras fullt ut av inkomster från unionsmedel och icke-diskretionära förändringar i utgifterna för arbetslöshetsförmåner. De nationellt finansierade fasta bruttoinvesteringarna jämnas ut under en fyraårsperiod. Diskretionära åtgärder på inkomstsidan eller lagstadgade inkomstökningar är inräknade. Engångsåtgärder på såväl inkomst- som utgiftssidan är avräknade.

Det fortsatt låga deltagandet i vuxenutbildning i Litauen undergräver arbetsmarknadsreformernas effektivitet och utvecklingen mot en bättre kvalificerad arbetskraft. Litauen har fokuserat sina insatser på att erbjuda fler och mer relevanta offentligt finansierade utbildningsmöjligheter, men detta har än så länge inte gett några märkbara resultat. För att uppnå ett större, hållbart deltagande i vuxenutbildningar måste Litauen också uppmuntra enskilda att utbilda sig och ge fler arbetsgivare incitament att erbjuda sina anställda fortbildning.

- (14) Arbetslösheten bland personer med låg och medelhög utbildning ligger fortfarande över unionsgenomsnittet. Bland personer med funktionsnedsättning är många fattiga, delvis på grund av att de är dåligt integrerade på arbetsmarknaden. Aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder spelar för närvarande en begränsad roll när det gäller att hjälpa människor tillbaka in på arbetsmarknaden i Litauen. Det finns stort utrymme i Litauen för att göra arbetsmarknaden mer inkluderande, bland annat genom att ge personer med funktionsnedsättning bättre stöd. Detta innebär till exempel ökade satsningar på individanpassade arbeten och program för arbetslivsinriktad rehabilitering samt förstärkta anslag till rehabilitering. Den nyligen antagna sysselsättningslagen kan förbättra utbudet av aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder.
- (15) Under senare år har Litauen lyckats förbättra dialogen mellan arbetsmarknadens parter. De deltar aktivt i diskussionerna om den nya arbetsrättslagstiftningen och den nya sociala modellen, och regeringen har lanserat en handlingsplan för att stärka dialogen mellan parterna. Handlingsplanen är inriktad på att stärka arbetsmarknadsparternas kapacitet, främja kollektivförhandlingar och förbättra dialogen mellan arbetsmarknadens parter på alla nivåer.
- (16) Hälssituationen i Litauen påverkar fortfarande i hög grad den potentiella tillgången till arbetskraft och arbetsproduktiviteten mycket negativt. Ansträngningar görs visserligen för att flytta patienter till kostnadseffektivare vårdformer, men hälso- och sjukvårdssystemets resultat hämmas fortfarande av att man i hög grad förlitar sig på sjukhusvård och att man lägger små resurser på förebyggande vård och folkhälsa. Patientavgifterna är mycket höga, särskilt för läkemedel.
- (17) Den negativa befolkningsutvecklingen innebär att tillväxten i allt högre grad kommer att vara beroende av arbetsproduktiviteten. Under åren 2000–2015 var tillväxten i arbetsproduktivitet i Litauen bland de snabbaste i unionens medlemsstater, men på senare tid har tillväxttakten saktat av. De offentliga investeringarna i Litauen dras med dålig planering och koppling till landets strategiska mål. Den offentliga FoU-intensiteten ökade till en nivå något över unionsgenomsnittet 2015, men FoU-intensiteten i företagen släpar fortfarande efter. Under 2016 antog Litauen riktlinjer för en reform av forsknings- och innovationspolitiken för att ta itu med kvarvarande utmaningar på forsknings- och innovationsområdet. Det ska ske genom att den institutionella finansieringen av FoU reformeras, att anstalter för forskning och högre utbildning och vetenskaps- och teknikparker konsolideras samt att samordningen, övervakningen och utvärderingen av politiken förbättras. Litauen har gjort vissa framsteg när det gäller att stödja alternativa finansieringsmetoder. Man har hjälpt till att etablera ett antal riskkapitalfonder och startkapitalfonder. Regeringen har också nyligen antagit en lag om gräsrotsinvestering.
- (18) Under de senaste åren har antalet mål om mutbrott i domstol ökat stadigt, vilket visar att Litauen har ökat sina ansträngningar för att bekämpa korruption. På vissa viktiga områden, till exempel hälso- och sjukvård och offentlig upphandling, tillämpas dock inte alltid bestämmelserna mot småskalig och omfattande korruption i praktiken. Inom vårdsektorn förekommer ofta informella betalningar till läkare. Det råder otillräcklig öppenhet när det gäller offentlig upphandling, särskilt i kommunerna. Dessutom hindrar de bristande reglerna för visseblåsare tips om eventuella oriktigheter i den offentliga och privata sektorn. Regeringen har prioriterat åtgärder mot korruption i vårdsektorn i sitt program mot korruption. För att minska riskerna för korruption och intressekonflikter i upphandlingar med lågt värde har regeringen också ålagt de upphandlande myndigheterna att offentliggöra information på internet om upphandlingar som inletts, budgivare som antagits och kontrakt som tilldelats. Det krävs dock fortsatt övervakning för att säkerställa att denna politik genomförs.
- (19) Kommissionen har inom ramen för den europeiska planeringsterminen 2017 gjort en omfattande analys av Litauens ekonomiska politik och redogjort för den i 2017 års landsrapport. Den har även bedömt stabilitetsprogrammet för 2017, det nationella reformprogrammet för 2017 samt uppföljningen av de rekommendationer Litauen har fått

tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmens relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Litauen utan också huruvida unionens regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på unionsnivå.

- (20) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet för 2017 och dess yttrande⁽¹⁾ återspeglas särskilt i rekommendation 1.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Litauen att 2017 och 2018 vidta följande åtgärder:

1. Fortsätta att föra en finanspolitik som är förenlig med kraven i den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten, vilket innebär att behålla det medelfristiga budgetmålet för 2018, med beaktande av de tillåtna tillfälliga avvikelserna kopplade till genomförandet av reformen av pensionssystemet och till strukturreformerna. Förbättra skattemoralen och bredda skattebasen till källor som är mindre tillväxthämmande. Vidta åtgärder för att hantera utmaningen för den finanspolitiska hållbarheten på medellång sikt när det gäller pensioner.
2. Ta itu med kompetensbristen genom ändamålsenliga och aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder och vuxenutbildning samt förbättra utbildningsresultaten genom att belöna kvalitet i undervisningen och den högre utbildningen. Förbättra resultaten i hälso- och sjukvårdssystemet genom att stärka öppenvården och den förebyggande vården och göra vården billigare. Se till att det sociala skydds nätet i högre grad tillgodoser behoven.
3. Vidta åtgärder för att öka produktiviteten genom att förbättra de offentliga investeringarnas effektivitet och stärka deras koppling till landets strategiska mål.

Utfärdad i Bryssel den 11 juli 2017.

På rådets vägnar

T. TÖNISTE

Ordförande

⁽¹⁾ I enlighet med artikel 5.2 i förordning (EG) nr 1466/97.