



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 5.6.2019
COM(2019) 515 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

**om Litauens nationella reformprogram 2019 med avgivande av rådets yttrande om
Litauens stabilitetsprogram 2019**

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Litauens nationella reformprogram 2019 med avgivande av rådets yttrande om Litauens stabilitetsprogram 2019

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 politiken¹, 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 21 november 2018 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2019 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Kommissionen tog vederbörlig hänsyn till den europeiska pelaren för sociala rättigheter som proklamerades av Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 17 november 2017. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 21 mars 2019. Den 21 november 2018 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, rapporten om förvarningsmekanismen, där det inte angavs att Litauen var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning. Samma dag antog kommissionen också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet, som godkändes av Europeiska rådet den 21 mars 2019. Den 9 april 2019 antog rådet rekommendationen om den ekonomiska politiken i euroområdet (nedan kallad rekommendationen för euroområdet).
- (2) Med tanke på de nära kopplingarna mellan ekonomierna i Ekonomiska och monetära unionen bör Litauen, i egenskap av en medlemsstat som har euron som valuta, se till

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

att rekommendationen för euroområdet, som återspeglas i rekommendationerna 2 och 3, genomförs fullständigt och i tid. I synnerhet kommer investeringsåtgärder att ge resultat på den andra rekommendationen för euroområdet om att stödja investeringar, medan utbildningsåtgärder kommer att ha verkan på den tredje rekommendationen för euroområdet om arbetsmarknadens funktionssätt.

- (3) Landsrapporten 2019 för Litauen² offentliggjordes den 27 februari 2019. Den innehöll en bedömning av hur väl Litauen hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 13 juli 2018, med uppföljningen av tidigare års rekommendationer och med sina nationella Europa 2020-mål.
- (4) Den 10 maj 2019 lade Litauen fram sitt nationella reformprogram för 2019 och den 30 april 2019 sitt stabilitetsprogram för 2019. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes kopplingar ska kunna beaktas.
- (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 1303/2013³ får kommissionen begära att en medlemsstat ska se över och föreslå 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 kopplar ESI-fondernas effektivitet till sund ekonomisk styrning beskrivit närmare hur den kommer att tillämpa denna bestämmelse⁴.
- (6) Litauen omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. I stabilitetsprogrammet för 2019 planerar regeringen att uppnå ett samlat överskott på 0,4 % av BNP 2019 och 0,2 % 2020, och därefter förväntas det sjunka ytterligare något till 0,1 % av BNP 2021. Baserat på det omräknade strukturella saldot⁵ kommer det medelfristiga budgetmålet, som är fastställt till ett strukturellt underskott på 1 % av BNP, att överträffas under hela programperioden. Under 2017 beviljades Litauen också en tillfällig avvikelse kopplad till genomförandet av strukturreformerna. Den avvikelsen rullas framåt över tre år. Enligt stabilitetsprogrammet för 2019 kommer den offentliga skuldkvoten att sjunka från 34,2 % av BNP 2018 till 32,9 % 2022. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa budgetprognoser är realistiskt. Samtidigt har de åtgärder som ska stödja de planerade överskottsmålen från 2020 och framåt inte beskrivits tillräckligt. Enligt kommissionens vårprognos 2019 beräknas det strukturella saldot ligga på ett underskott på 1 % av BNP 2019 och 0,9 % av BNP 2020, vilket är förenligt med det medelfristiga budgetmålet. Utgifternas utveckling bör dock övervakas noga på kort och medellång sikt, särskilt med tanke på eventuella framtida risker i fråga om intäkternas stabilitet. Sammantaget anser rådet att Litauen kan förväntas följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler 2019 och 2020.

² SWD(2019) 1014 final.

³ 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).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Det konjunkturrensade saldot exklusive engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder, omräknat av kommissionen enligt den gemensamt överenskomna metoden.

- (7) I juni 2018 antog regeringen flera rättsakter inriktade på att genomföra ett övergripande paket med sex strukturreformer som omfattar nyckelområdena utbildning, hälso- och sjukvård, beskattning, informell ekonomi, pensioner och innovation.
- (8) Litauen har fortsatt att vidta åtgärder för att bekämpa den svarta ekonomin och förbättra efterlevnaden av skattelagstiftningen. Dessa åtgärder har visat uppmuntrande resultat, men den övergripande skattedisciplinen är fortfarande låg. Litauen har fortfarande ett av de största momsgapen i EU. Ännu bättre skattedisciplin skulle öka intäkterna och göra skattesystemet rättvisare. Inga åtgärder vidtogs för att bredda skattebasen till att omfatta källor som är mindre tillväxthämmande. Miljö- och fastighetsskatterna ligger fortfarande under EU-genomsnittet och det finns inga planer på att ändra bilbeskattningen eller vägskatten för privata passagerare.
- (9) Sedan 2018 är de allmänna pensionerna automatiskt indexerade till ökningen i lönesumman. Detta förväntas sänka utgifterna för de allmänna pensionerna från 6,9 % av BNP 2016 till 5,2 % av BNP 2070. På grund av att sysselsättningsgraden beräknas sjunka kommer dock pensionerna att räcka allt sämre, eftersom pensionsförmånerna inte väntas hålla jämna steg med löneökningarna. Pensionsförmånskvoten, dvs. den genomsnittliga pensionen uttryckt i förhållande till genomsnittslönen, förväntas sjunka stadigt från vad som redan är en av de lägsta nivåerna i unionen. Enligt nu gällande lagstiftning ska regeringen föreslå en korrigerings när förmånskvoten sjunker. Eftersom det råder osäkerhet om korrigerings typ och om när den ska inträda, redovisas den inte i åldranderapportens prognoser. Den utgör dock en risk för de offentliga finansernas hållbarhet. Om den totala förmånskvoten hålls oförändrad fram till 2070 kommer pensionsutgifterna att öka till 7 % av BNP i stället för att såsom väntat minska till 5,2 %. Det råder därför osäkerhet om hur pensionslagstiftningen kommer att tillämpas i praktiken och vilka konsekvenser den kommer att få för de offentliga finansernas hållbarhet och pensionernas tillräcklighet över tiden.
- (10) Den stora andelen människor som löper risk att drabbas av fattigdom eller social utestängning, tillsammans med stora inkomstskillnader, förblir viktiga utmaningar för Litauen och dämpar utsikterna för inkluderande ekonomisk tillväxt. Trots fortsatt ekonomisk tillväxt löper många i det litauiska samhället (t.ex. äldre, personer med funktionsnedsättning, barn, hushåll med ensamstående föräldrar och arbetslösa) mycket hög risk att drabbas av fattigdom och social utestängning. Även om det sociala skyddsnätet har förbättrats under de senaste åren, är den övergripande korrigerings effekten i Litauens skatte- och förmånssystem och utgifter för socialt skydd som en andel av BNP fortfarande bland de lägsta i EU. Vissa inledande steg togs för att ta itu med den höga andelen människor i fattigdom och de stora inkomstskillnaderna, t.ex. införandet av det ”lägsta konsumtionsbeloppet”, ökningen av det allmänna barnbidraget och indexeringen av ålderspensionerna. De fortsatt höga värdena för fattigdom och bristande jämlikhet visar dock att landet har lång väg kvar för att närma sig EU-genomsnittet för social trygghet och att investeringar för att hantera social utestängning behövs. De strategier för aktiv inkludering som finns för utsatta grupper får bättre verkan när de kombinerar en tillräckligt stor minimiinkomst eller pension med aktiva arbetsmarknadsåtgärder och ett starkt utbud av sociala tjänster, inklusive barnomsorg och subventionerat boende.
- (11) Arbetsmarknaden har blivit stram till följd av dels sysselsättningstillväxt, dels ogynnsam befolkningsutveckling, inklusive utvandring. För att lindra effekterna av att befolkningen i arbetsför ålder krymper behövs det investeringar i humankapital och bättre tillträde till arbetsmarknaden för alla. Mot bakgrund av ihållande

kompetensbrist och dålig överensstämmelse mellan utbud och efterfrågan på kompetens är det viktigt att Litauen dels påskyndar reformerna för bättre kvalitet och effektivitet på alla nivåer i utbildningssystemet, dels säkerställer rättvis tillgång till inkluderande utbildning av hög kvalitet. Att befolkningen krymper har lett till problem för skolorna. Förändringarna i befolkningen kräver strategier för att slå vakt om god utbildning åt alla och samtidigt se till att nätverket av skolor förblir ändamålsenligt och att lärare som påverkas av sammanslagningar får det stöd de behöver. Omfattande insatser krävs fortfarande för att konsolidera den högre utbildningen, som omfattar fler än 40 statsägda och privata universitet och högskolor. Ansvariga för yrkesutbildning måste modernisera läroplanerna och se till att de svarar bättre mot behoven på de lokala och regionala arbetsmarknaderna. Valfungerande och lättillgänglig vuxenutbildning, omskolning och fortbildning kan, i kombination med sociala tjänster, ge fler människor tillträde till arbetsmarknaden. Deltagandet i vuxenutbildning är fortfarande lågt, 6,6 % under 2018, långt under EU-genomsnittet på 11,1 %. Den litauiska ekonomin kan dra nytta av investeringar i kompetensutveckling, inklusive digital kompetens, innovation och bättre integrering av missgynnade personer på arbetsmarknaden (t.ex. personer med funktionsnedsättning och äldre, arbetslösa eller icke förvärvsarbetande vuxna). I ett större sammanhang är det viktigt att ge arbetsmarknadens parter mer inflytande så att de blir mer delaktiga.

- (12) Svaga hälsotal och låga investeringar i hälso- och sjukvård är fortfarande utmaningar. Det finns fortfarande stort utrymme att rationalisera resursanvändningen genom att gå vidare med övergången från sjukhusvård till öppenvård. Sjukhusvård dominerar fortfarande hälso- och sjukvården, med en hög andel sjukhusvistelser i kombination med en relativt låg beläggningsgrad på sjukhusen. Ytterligare rationalisering av sjukhusens resursutnyttjande, tillsammans med riktade investeringar för att stärka primärvården, även med hänsyn till personalstyrkan, behövs för att generera effektivitetsvinster och förbättra hälsotalen. Vårdens kvalitet är fortfarande ett av huvudskälen till dåliga hälsoresultat. Åtgärderna för att förbättra vården är splittrade: ackreditering används mycket sällan i primärvården, och ackrediteringssystemet tillämpas inte på sjukhus. Investeringarna i preventivvård är särskilt låga. Vidare saknas det ett helhetsgrepp i preventivvårdsåtgärderna på lokal nivå, och de motverkas av bristen på samarbete mellan offentliga hälso- och sjukvårdsorgan och primärvården. Slutligen inverkar låga hälso- och sjukvårdsutgifter i kombination med relativt höga informella betalningar och höga patientavgifter negativt på rättvis tillgång till hälso- och sjukvård.
- (13) Vissa åtgärder har vidtagits i kampen mot korruption, men ett integrerat register över deklarerade intressekonflikter saknas fortfarande. Tillämpningsbestämmelser för visseblåsarlagen antogs 2018, och en ny lag som reglering av lobbyverksamhet diskuteras för närvarande. Oriktigheter kvarstår i arbetet på korruptionen inom hälso- och sjukvården.
- (14) Investeringar som andel av BNP ligger i Litauen fortfarande under både EU-genomsnittet och genomsnittet i de andra baltiska länderna. Innovationsnivån och företagets förmåga att ta till sig ny teknik är områden där Litauen har låga värden. Det behövs större investeringar i forskning och innovation, särskilt i den privata sektorn. Detta skulle öka produktiviteten, som trots förbättringar på den senaste tiden, ligger långt under EU-nivån. Bristen på specialister inom informations- och kommunikationsteknik pekar på behovet av att investera i sådana digitala färdigheter som stöder konkurrenskraft, innovation och Litauens förmåga att absorbera teknik och främja omställningen till en mer kunskapsbaserad ekonomi med högre förädlingsgrad.

- (15) Ekonomin är förhållandevis resursintensiv och mycket beroende av energi- och materialimport. Resursproduktiviteten är låg medan energiförbrukningen är hög, särskilt inom bostads- och transportsektorerna. Större investeringar i energieffektivitet, särskilt inom byggsektorn och inhemsk energiproduktion från förnybara energikällor, skulle hjälpa till att göra ekonomin ”grönare” och leda till hållbarare tillväxt, samtidigt som importberoendet av energi skulle minska.
- (16) Litauen lider fortfarande av låg internationell tillgänglighet när det gäller järnvägs-, väg-, sjö- och lufttransporter och behöver bli mer integrerat med resten av Europa. Bättre transportförbindelser skulle öka ekonomins produktivitet och göra det möjligt för den att dra full nytta av den inre marknaden. Transportsektorns prestanda ligger långt under EU-genomsnittet när det gäller omfattningen av väg- och järnvägsnäten inom TEN-T, forsknings- och innovationsinvesteringar i transportsektorn, hållbarhetsaspekter och trafiksäkerhet. Järnvägstrafiken domineras av flöden i östvästlig riktning, medan den nord-sydliga axeln fortfarande är underutvecklad. Det krävs därför betydande investeringar för att utveckla ett hållbart, klimattåligt, smart, säkert och intermodalt TEN-T-nät och dess tillgänglighet, samt för att främja hållbar rörlighet i städer. Vidare har utsläppen av växthusgaser från vägtransporter ökat kraftigt de senaste fem åren. Synkronisering av Litauens elsystem med det kontinentaleuropeiska elnätet är avgörande för att trygga energiförsörjningen i hela den baltiska regionen.
- (17) De regionala skillnaderna i Litauen är större än EU-genomsnittet och har ökat de senaste två årtiondena. Fördelarna av Litauens snabba ekonomiska EU-konvergens är starkt koncentrerade till de två storstadsområdena. I regioner dominerade av landsbygd, vilka utgör det mesta av landet och svarar för nästan 55 % av befolkningen, minskar befolkningen kraftigt samtidigt som utbudet av offentliga tjänster av hög kvalitet sjunker. Betydande samhällsekonomiska skillnader inom landet visar att vissa regioner har tydliga investeringsbehov. Det är vidare fortfarande en utmaning att förbättra förbindelserna mellan olika områden inom Litauen, både transportförbindelser och digitala förbindelser.
- (18) För att förbättra de offentliga investeringarnas effektivitet uppdaterade de litauiska myndigheterna reglerna för beredning och urval av statligt finansierade projekt. Sedan 2018 måste alla nya investeringsprojekt bedömas med hjälp av en kostnadsnyttoanalys, och de måste uppfylla ytterligare urvalskriterier. Detta är ett viktigt första steg, men det behövs mer för att de offentliga investeringarna ska få största möjliga långtidseffekt på tillväxten och tackla växande regionala skillnader. Myndigheterna har inlett en översyn av statens budgetarbete i syfte att ge det ett längre tidsperspektiv och stärka kopplingen mellan utgifterna och de övergripande ekonomiska målen. Det är mycket viktigt att se till att det nya systemet för strategisk investeringsplanering är klart tills början på budgetprocessen 2021–2023 och den nya EU-finansieringscykeln 2021.
- (19) Litauen har ingen enhetlig forsknings- och innovationsstrategi. Politikområdet kännetecknas av splittring och ett stort antal stödssystem utan inbördes synergier. Flera genomförandeorgan som inte samverkar kring mixen av politiska initiativ till stöd för forskning och innovation förvärrar ett komplicerat styrsystem som förefaller begränsa användarnas tillgång till mångfalden av tillgängliga instrument. Situationen skadar särskilt samarbetet mellan forskare och företag och hämmar innovativ verksamhet. Den nya ansvarsfördelningen för forsknings- och innovationspolitiken mellan dels ministeriet för ekonomi och innovation, dels ministeriet för utbildning och vetenskap bidrar ännu inte till ett konsekvent politiskt grepp med samverkande stödssystem, vilket

hade kunnat åstadkommas med hjälp av en enda kontaktpunkt för potentiella stödmottagare.

- (20) Programplaneringen för EU-medel för perioden 2021–2027 kan bidra till hanteringen av en del av de identifierade gapen i rekommendationerna, särskilt inom de områden som omfattas av bilaga D till landsrapporten⁶. Detta skulle ge Litauen möjlighet att använda dessa medel på bästa sätt på de identifierade områdena, med beaktande av regionala skillnader.
- (21) Kommissionen har inom ramen för den europeiska planeringsterminen 2019 gjort en omfattande analys av Litauens ekonomiska politik och redogjort för den i 2019 års landsrapport. Den har även bedömt stabilitetsprogrammet för 2019, det nationella reformprogrammet för 2019 samt uppföljningen av de rekommendationer Litauen har fått tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmets relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Litauen, utan även huruvida unionens regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka unionens övergripande ekonomiska styrning genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på unionsnivå.
- (22) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet för 2019 och anser⁷ att Litauen väntas följa stabilitets- och tillväxtpakten.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Litauen att 2019 och 2020 vidta följande åtgärder:

1. Förbättra skattedisciplinen och bredda skattebasen till att omfatta källor som är mindre tillväxthämmande. Ta itu med inkomstskillnader, fattigdom och social utestängning, bl.a. genom att förbättra skatte- och förmånssystemets utformning.
2. Förbättra kvalitet och effektivitet på alla utbildningsnivåer, även vuxenutbildningen. Höja kvaliteten på hälso- och sjukvårdssystemet, och göra det billigare och effektivare.
3. Inrikta den investeringsrelaterade ekonomiska politiken på innovation, energi- och resurseffektivitet och hållbara transport- och energinät, med beaktande av regionala skillnader. Stimulera produktivitetstillväxt genom att förbättra de offentliga investeringarnas effektivitet. Utveckla ett konsekvent politiskt grepp på stödet till samarbetet mellan forskning och företag samt konsolidera genomförandeorganen för forskning och innovation.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande

⁶ SWD(2019) 1014 final.

⁷ I enlighet med artikel 5.2 i förordning (EG) nr 1466/97.