



Bruxelles, den 2. juli 2019
(OR. en)

10168/19

ECOFIN 623
UEM 226
SOC 475
EMPL 364
COMPET 504
ENV 595
EDUC 310
RECH 343
ENER 347
JAI 705
FSTR 126
REGIO 162

NOTE

fra:	Generalsekretariatet for Rådet
til:	De Faste Repræsentanters Komité/Rådet
Komm. dok. nr.:	9939/19 - COM(2019) 515 final
Vedr.:	Henstilling med henblik på RÅDETS HENSTILLING om Litauens nationale reformprogram for 2019 og med Rådets udtalelse om Litauens stabilitetsprogram for 2019

Hermed følger til delegationerne ovennævnte udkast til Rådets henstilling, som er blevet revideret og godkendt af de forskellige rådsudvalg på grundlag af Kommissionens forslag COM(2019) 515 final.

RÅDETS HENSTILLING

af ...

om Litauens nationale reformprogram for 2019 og med Rådets udtalelse om Litauens stabilitetsprogram for 2019

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-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til Det Europæiske Råds konklusioner,

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

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

som tager følgende i betragtning:

- (1) Den 21. november 2018 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse, som markerede starten på det europæiske semester 2019 om samordning af de økonomiske politikker. Den tog behørigt hensyn til den europæiske søjle for sociale rettigheder, som blev proklameret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 17. november 2017. Den 21. marts 2019 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 21. november 2018 vedtog Kommissionen på grundlag af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011² ligeledes rapporten om varslingsmekanismen, hvori Litauen ikke blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Samme dag vedtog Kommissionen også en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet, som Det Europæiske Råd tilsluttede sig den 21. marts 2019. Den 9. april 2019 vedtog Rådet henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet³ ("henstillingen vedrørende euroområdet for 2019"), som indeholder fem henstillinger vedrørende euroområdet ("henstillingerne vedrørende euroområdet").
- (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 fuldstændig og rettidig efterlevelse af henstillingen vedrørende euroområdet for 2019 som afspejlet i henstilling 2 og 3 nedenfor. Navnlige vil investeringsforanstaltninger bidrage til efterlevelse af den anden henstilling vedrørende euroområdet omhandlende understøttelse af investeringer, og uddannelsesforanstaltninger vil bidrage til efterlevelse af den tredje henstilling vedrørende euroområdet omhandlende arbejdsmarkedets funktion.
- (3) Den 27. februar 2019 blev landerapporten for 2019 for Litauen offentliggjort. Den indeholdt en vurdering af Litauens fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som Rådet vedtog den 13. juli 2018⁴, opfølgningen på de landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget de foregående år, og Litauens fremskridt med opfyldelsen af dets nationale Europa 2020-mål.

² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25).

³ EUT C 136 af 12.4.2019, s. 1.

⁴ EUT C 320 af 10.9.2018, s. 64.

- (4) Litauen fremlagde den 10. maj 2019 sit nationale reformprogram for 2019 og den 30. april 2019 sit stabilitetsprogram for 2019. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.
- (5) De relevante landespecifikke henstillinger er taget i betragtning ved programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde ("ESI-fondene") for 2014-2020. I henhold til artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013⁵ kan Kommissionen, hvor det er nødvendigt for at støtte gennemførelsen af relevante rådshenstillinger, anmode en medlemsstat om at evaluere og foreslå ændringer i sin partnerskabsaftale og sine relevante programmer. Kommissionen har i retningslinjer for anvendelsen af foranstaltninger, der knytter ESI-fondenes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring, redegjort nærmere for, hvordan den agter at anvende den nævnte bestemmelse.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 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).

- (6) Litauen er på nuværende tidspunkt underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpakten. I sit stabilitetsprogram for 2019 forventer regeringen at opnå et samlet overskud på 0,4 % af bruttonationalproduktet (BNP) i 2019 og 0,2 % i 2020, før det ifølge fremskrivningerne vil falde yderligere til 0,1 % af BNP i 2021. På grundlag af den genberegnete strukturelle saldo⁶ er den mellemfristede budgetmålsætning om et underskud på 1 % af BNP i strukturelle termer mere end opfyldt i hele programperioden. I 2017 fik Litauen tilladelse til en midlertidig afvigelse i forbindelse med gennemførelsen af strukturreformerne. Denne afvigelse fremføres i en periode på tre år. Ifølge stabilitetsprogrammet for 2019 ventes den offentlige gældskvote at falde fra 34,2 % af BNP i 2018 til 32,9 % i 2022. Det makroøkonomiske scenarie, der ligger til grund for disse budgetfremskrivninger, er realistisk. Til gengæld er de foranstaltninger, der er nødvendige for at understøtte de planlagte overskudsmål fra og med 2020, ikke tilstrækkeligt præciseret. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2019 forventes den strukturelle saldo at udvise et underskud på 1 % af BNP i 2019 og 0,9 % af BNP i 2020, hvilket er i overensstemmelse med den mellemfristede budgetmålsætning. Samtidig bør udviklingen i udgifterne følges nøje på kort og mellemlang sigt, navnlig i lyset af mulige risici med hensyn til stabiliteten af fremtidige indtægter. Rådet er af den generelle opfattelse, at Litauen ventes at overholde bestemmelserne i stabilitets- og vækstpakten i 2019 og 2020.
- (7) I juni 2018 vedtog regeringen en række love til gennemførelse af en omfattende pakke bestående af seks strukturreformer inden for nøgleområderne uddannelse, sundhed, beskatning, uformel økonomi, pensioner og innovation.
- (8) Litauen har videreført bestræbelserne på at bekæmpe den sorte økonomi og forbedre overholdelsen af skattelovgivningen. Selv om disse foranstaltninger har vist opmuntrende resultater, er den overordnede overholdelse af skattereglerne fortsat lav. Litauen har stadig et af de største momsgab i Unionen. En endnu bedre overholdelse af skattelovgivningen vil øge indtægterne og gøre skattesystemet mere retfærdigt. Der er ikke truffet foranstaltninger til at udvide skattegrundlaget til at omfatte kilder, der er mindre skadelige for væksten. Miljø- og ejendomsskatterne ligger fortsat under EU-gennemsnittet, og der er ingen planer om ændringer af bilbeskatningen eller vejafgifter for private passagerer.

⁶ Den konjunkturkorrigerede saldo, eksklusive engangsforanstaltninger og midlertidige foranstaltninger, som genberegnet af Kommissionen efter den metode, der er aftalt i fællesskab.

- (9) Siden 2018 reguleres de offentlige pensioner automatisk med udgangspunkt i lønudviklingen. Dette forventes at reducere de offentlige pensionsudgifter fra 6,9 % af BNP i 2016 til 5,2 % i 2070. Som følge af det forventede fald i beskæftigelsen ventes pensionernes tilstrækkelighed imidlertid at falde, fordi pensionsydelse ikke vil kunne holde trit med lønstigningerne. Ydelsesandelen — dvs. forholdet mellem den gennemsnitlige pensionsydelse og gennemsnitslønnen — forventes at falde støt fra et niveau, som allerede er et af de laveste i Unionen. I henhold til gældende lovgivning skal regeringen foreslå korrigerende foranstaltninger, når dette forhold falder. På grund af usikkerhed om den nøjagtige beskaffenhed af og tidspunktet for sådanne fremtidige foranstaltninger tages der ikke højde for dem i fremskrivningerne af befolkningsaldringen. De udgør dog en risiko for de offentlige financers holdbarhed. Hvis den samlede ydelsesandel blev holdt uændret indtil 2070, ville pensionsudgifterne stige til 7 % af BNP i stedet for at falde til 5,2 % som forventet. Der er derfor usikkerhed om, hvordan pensionslovgivningen vil blive anvendt i praksis, og om konsekvenserne heraf for den finanspolitiske holdbarhed og pensionernes tilstrækkelighed over tid.
- (10) Den høje andel af personer, der er i risiko for fattigdom eller social udstødelse, udgør sammen med den store indkomstulighed fortsat betydelige udfordringer for Litauen og mindsker udsigten til en inklusiv økonomisk vækst. Trods fortsat økonomisk vækst er store dele af det litauiske samfund (eksempelvis ældre, personer med handicap, børn, enlige forsørgere og ledige) i udpræget grad i risiko for fattigdom og social udstødelse. Selv om det sociale sikkerhedsnet i Litauen er blevet forbedret i de senere år, er den samlede udgligning over skatter og ydelser og udgifterne til social sikring i forhold til BNP fortsat blandt de laveste i Unionen. Der er blevet iværksat visse indledende tiltag til afhjælpning af den store fattigdom og den høje indkomstulighed, bl.a. indførelsen af et "mindstenødvendighedsforbrug", stigningen i den universelle børneydelse og indekseringen af alderspensionen. Men den vedvarende store fattigdom og høje ulighed viser, at der stadig er langt igen, før landets sociale sikring kommer på højde med EU-gennemsnittet, og at der er behov for investeringer for at bekæmpe social udstødelse. Aktive inklusionsstrategier for sårbare grupper er mere effektive, når de kombinerer en øget tilstrækkelighed af minimumsindkomst- og pensionsordninger samt aktiv arbejdsmarkedspolitik og øget udbud af sociale tjenesteydelser, herunder børnepasning og socialt boligbyggeri.

(11) Situationen på arbejdsmarkedet er strammet til som følge af væksten i beskæftigelsen, men også på grund af en negativ befolkningsudvikling i form af bl.a. emigration. Investeringer i menneskelig kapital og bedre adgang til arbejdsmarkedet for alle er påkrævet for at afbøde virkningerne af faldet i den erhvervsaktive befolkning. I lyset af den mangel på kvalificeret arbejdskraft og det manglende sammenfald mellem udbudte og efterspurgte færdigheder, som til stadighed præger arbejdsmarkedet, er det vigtigt, at Litauen fremskynder de reformer, som skal forbedre kvaliteten og effektiviteten på alle uddannelsesniveauer, og sikrer lige adgang til inklusiv uddannelse af høj kvalitet. Den befolkningsmæssige tilbagegang har affødt et pres på skoleinfrastrukturen. Den befolkningsmæssige forskydning kræver strategier for at bevare adgangen til uddannelse af høj kvalitet for alle, samtidig med at effektiviteten af skoleinfrastrukturen sikres og lærere, der er berørt af skolekonsolidering, støttes. Der kræves stadig væsentlige tiltag med hensyn til konsolidering inden for de videregående uddannelser, der omfatter mere end 40 statsejede og private universiteter og højere læreanstalter. Det er nødvendigt at modernisere undervisningsplanerne inden for erhvervsuddannelserne og sikre, at de i højere grad afspejler de lokale og regionale arbejdsmarkeders behov. Effektive og let tilgængelige voksenuddannelser, omskolingsmuligheder og opkvalificeringstilbud vil sammen med tilstedeværelsen af sociale tjenesteydelser kunne bringe flere mennesker ud på arbejdsmarkedet. Deltagelsen i voksenuddannelse er fortsat lav, nemlig 6,6 % i 2018, hvilket er et godt stykke under EU-gennemsnittet på 11,1 %. Den litauiske økonomi kan efter al sandsynlighed drage fordel af investeringer i såvel opkvalificering, herunder af digitale færdigheder, som innovation og bedre integration af den dårligt stillede del af befolkningen på arbejdsmarkedet (f.eks. personer med handicap, ældre, arbejdsløse eller ikkeerhvervsaktive voksne). Set i en større sammenhæng er det vigtigt at styrke kapaciteten hos arbejdsmarkedets parter for at øge deres engagement.

- (12) Dårlige resultater og lave investeringer på sundhedsområdet er vedvarende udfordringer. Der er fortsat betydelige muligheder for at rationalisere ressourceanvendelsen gennem en yderligere omlægning fra hospitalsindlæggelse til ambulante behandling. Forbruget af hospitalstjenester er fortsat højt med en høj andel af hospitalsindlæggelser i forbindelse med kroniske sygdomme kombineret med relativt lave belægningsgrader. Yderligere rationalisering af ressourceanvendelsen på hospitalerne samt målrettede investeringer til styrkelse af den primære pleje, herunder mht. sundhedspersonale, er nødvendige for at sikre effektivitetsgevinster og forbedre resultaterne på sundhedsområdet. Kvaliteten af plejen er en af hovedårsagerne til de dårlige resultater på sundhedsområdet. Foranstaltningerne til forbedring af plejens kvalitet er spredte; akkreditering anvendes meget lidt inden for den primære sundhedspleje, og på hospitalerne anvendes akkrediteringssystemet ikke. Navnlig investeringerne i sygdomsforebyggende foranstaltninger er lave. Desuden mangler de tiltag, der er iværksat for at styrke de sygdomsforebyggende foranstaltninger på lokalt plan, en overordnet vision, og virkningen svækkes af manglende systemisk samarbejde mellem de offentlige sundhedsmyndigheder og den primære sundhedspleje. Endelig har lave sundhedsudgifter sammen med forholdsvis høje beløb i form af uformelle betalinger og en høj egenbetaling negative følgevirkninger for den lige adgang til sundhedsydelser.
- (13) Der er truffet visse foranstaltninger til bekæmpelse af korruption, men der mangler stadig et integreret register over interesseklæringer. Der blev vedtaget gennemførelsesbestemmelser til loven om beskyttelse af whistleblowere i 2018, og en ny lov om lobbyvirksomhed drøftes. Der er fortsat uregelmæssigheder i bekæmpelsen af korruption på sundhedsområdet.
- (14) Investeringernes andel af BNP ligger i Litauen fortsat under gennemsnittene for både Unionen og andre baltiske lande. Innovationsomfanget i Litauen er beskedent, og de litauiske virksomhedernes teknologiabsorptionskapacitet er lille. Der er behov for større investeringer i forskning og innovation, navnlig i den private sektor. Dette vil øge produktiviteten, som trods en nylig stigning, fortsat ligger et godt stykke under EU-niveauet. Manglen på specialister inden for informations- og kommunikationsteknologi peger på et behov for at investere i digitale færdigheder, som understøtter konkurrenceevnen, innovationen og Litauens teknologiabsorptionskapacitet, fremmer overgangen til en mere videnbaseret økonomi og øger værditilvæksten.

- (15) Økonomien er forholdsvis ressourceintensiv og i vid udstrækning afhængig af import af energi og materialer. Ressourceproduktiviteten er lav, mens energiforbruget er højt, især i bolig- og transportsektoren. Større investeringer i energieffektivitet, navnlig i byggesektoren, og indenlandsk produktion af energi fra vedvarende kilder, ville bidrage til en grøn økonomi og en mere bæredygtig vækst og samtidig mindske afhængigheden af energiimport.
- (16) Litauen lider stadig under lav international tilgængelighed for så vidt angår jernbane-, vej-, sø- og lufttransport, og det er nødvendigt yderligere at forbedre sammenhængen med transportnettet i resten af Europa. Bedre transportforbindelser vil øge produktiviteten i økonomien og give mulighed for at drage fuld fordel af det indre marked. Transportsektorens resultater ligger langt under EU-gennemsnittet hvad angår udstrækningen af TEN-T-vej- og -jernbanenettet, investeringer i forskning og innovation i transportsektoren samt bæredygtighedsaspekter og trafikikkerhed. Jernbanetrafikken domineres af øst-vest-trafik, mens nord-syd-aksen stadig er underudviklet. Der er derfor behov for betydelige investeringer for at udvikle et bæredygtigt, klimarobust, intelligent, sikkert og intermodalt TEN-T-net — samt tilgængeligheden heraf — og for at fremme bæredygtig mobilitet i byerne. Desuden er drivhusgasemissionerne fra vejtransport steget kraftigt i de seneste fem år. Synkroniseringen af Litauens elsystem med det kontinentaleuropæiske net er afgørende for at sikre elforsyningssikkerheden i hele Østersøområdet.
- (17) De regionale forskelle i Litauen er større end i Unionen som helhed og er øget i de sidste to årtier. Det er især de to storbyområder, der har høstet fordelene ved Litauens hurtige økonomiske konvergens. Overvejende landlige områder, som dækker størstedelen af området og omfatter næsten 55 % af befolkningen, oplever en stærk befolkningsnedgang, som forværres af forringet adgang til offentlige tjenester af høj kvalitet. De betydelige socioøkonomiske forskelle i landet vidner om, at visse regioner har særlige investeringsbehov. Det er også fortsat en udfordring at intensivere forbindelserne, herunder transportforbindelserne og de digitale forbindelser, mellem naboer i Litauen.

- (18) De litauiske myndigheder har for at forbedre effektiviteten af de offentlige investeringer opdateret reglerne for forberedelse og udvælgelse af investeringsprojekter, der finansieres over statsbudgettet. Fra 2018 bør alle nye investeringsprojekter underkastes en cost-benefit-analyse og opfylde supplerende udvælgelseskriterier. Dette er et vigtigt første skridt, men der er behov for en større indsats for at maksimere virkningen af de offentlige investeringer med hensyn til forøgelse af vækstmulighederne på lang sigt og afhjælpning af de voksende regionale forskelle. Myndighederne har påbegyndt revisionen af statens budgetsystem med det formål at forlænge tidshorizonten for budgettering og styrke forbindelsen mellem udgifter og de overordnede økonomiske mål. Det er afgørende at sikre, at det nye system til strategisk investeringsplanlægning er klar til budgetteringen for 2021-2023 og starten på den nye EU-finansieringscyklus i 2021.
- (19) Litauen har ikke nogen samlet strategi for forskning og innovation. Området præges af spredte politikker og støtteordninger uden synergivirkninger. En flerhed af implementerende organer, som ikke samlet bakker op om policy-mixet inden for forskning og innovation, bidrager til et komplekst forvaltningssystem, der synes at begrænse brugernes adgang til viften af tilgængelige instrumenter. Denne situation er særlig skadelig for samarbejdet mellem videnskab og erhvervsliv og hæmmer innovationsaktiviteten. Den nye fordeling af ansvaret for forsknings- og innovationspolitikken mellem ministeriet for økonomi og innovation og ministeriet for uddannelse og videnskab har indtil nu ikke virket befordrende for en sammenhængende politikramme med synergi mellem støtteordninger, som den ville kunne tilvejebringes via en one-stop-shop for mulige støttemodtagere.
- (20) Programmeringen af EU-midler for perioden 2021-2027 kan bidrage til at afhjælpe nogle af de mangler, der blev konstateret i henstillingerne, navnlig på de områder, der er omfattet af bilag D til landerapporten for 2019. Dette ville gøre det muligt for Litauen at optimere anvendelsen af disse midler i relation til de identificerede sektorer, idet der tages hensyn til regionale forskelle.

- (21) Som led i det europæiske semester 2019 har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Litauens økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2019. Den har også vurderet stabilitetsprogrammet for 2019, det nationale reformprogram for 2019 og de foranstaltninger, der er truffet som opfølgning 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 Unionens regler og retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Unionen ved på EU-plan at give input til de kommende nationale beslutninger.
- (22) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået Litauens stabilitetsprogram for 2019 og er af den opfattelse⁷, at Litauen ventes at overholde stabilitets- og vækstpagten,

HENSTILLER, at Litauen i 2019 og 2020 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. forbedre overholdelsen af skattereglerne og udvide skattegrundlaget til at omfatte kilder, der er mindre skadelige for væksten, afhjælpe indkomstulighed, fattigdom og social udstødelse, herunder ved at forbedre udformningen af systemet for skatter og ydelser
2. forbedre kvaliteten og effektiviteten på alle uddannelsesniveauer, herunder inden for voksenuddannelse, forbedre sundhedssystemets kvalitet, prismæssige overkommelighed og effektivitet
3. målrette investeringstiltagene inden for den økonomiske politik mod innovation, energi- og ressourceeffektivitet, bæredygtig transport og energisammenkoblinger, idet der tages hensyn til regionale forskelle, fremme produktivitetsvæksten ved at øge effektiviteten af de offentlige investeringer, udvikle en sammenhængende politikramme til støtte for samarbejdet mellem videnskab og erhvervsliv og konsolidere de implementerende organer for forskning og innovation.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Rådets vegne

Formand

⁷ I henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1466/97.