



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 2.6.2014
COM(2014) 416 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Litauens 2014

mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Litauens für 2014

{SWD(2014) 416 final}

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Litauens 2014

mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Litauens für 2014

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken¹, insbesondere auf Artikel 9 Absatz 2,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission²,

unter Berücksichtigung der Entschließungen des Europäischen Parlaments³,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 26. März 2010 stimmte der Europäische Rat dem Vorschlag der Kommission zu, eine auf eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken gestützte neue Strategie für Wachstum und Beschäftigung („Europa 2020“) auf den Weg zu bringen, deren Schwerpunkt auf den Schlüsselbereichen liegt, in denen Maßnahmen notwendig sind, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.
- (2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat auf der Grundlage der Kommissionsvorschläge eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) an und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, die integrierten Leitlinien bei ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen.

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² COM(2014) 416 final.

³ P7_TA(2014)0128 und P7_TA(2014)0129.

- (3) Am 29. Juni 2012 beschlossen die Staats- und Regierungschefs einen „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“, der einen kohärenten Rahmen für Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten, der EU und des Euro-Währungsgebiets unter Nutzung aller verfügbaren Hebel, Instrumente und Politiken bildet. Sie beschlossen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten, wobei insbesondere die feste Entschlossenheit bekundet wurde, die Ziele der Strategie Europa 2020 zu verwirklichen und die länderspezifischen Empfehlungen umzusetzen.
- (4) Am 9. Juli 2013 nahm der Rat eine Empfehlung zum nationalen Reformprogramm Litauens für 2013 an und gab eine Stellungnahme zum aktualisierten Konvergenzprogramm des Landes für den Zeitraum 2012 bis 2016 ab.
- (5) Am 13. November 2013 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht⁴ an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2014 eingeleitet wurde. Am selben Tag nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 auch den Warnmechanismus-Bericht⁵ an, worin Litauen nicht als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, für die eine eingehende Überprüfung durchgeführt werden sollte.
- (6) Am 20. Dezember 2013 billigte der Europäische Rat die Prioritäten zur Sicherstellung von Finanzstabilität, Haushaltskonsolidierung und wachstumsfreundlichen Maßnahmen. Er betonte die Notwendigkeit, eine differenzierte, wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung in Angriff zu nehmen, eine normale Kreditvergabe an die Wirtschaft wiederherzustellen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, die sozialen Folgen der Krise zu bewältigen und die Verwaltungen zu modernisieren.
- (7) Litauen legte am 1. April 2014 sein nationales Reformprogramm 2014 und am 22. April 2014 sein Konvergenzprogramm 2014 vor. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden die beiden Programme gleichzeitig bewertet.
- (8) Die im Konvergenzprogramm 2014 skizzierte Haushaltsstrategie ist darauf ausgerichtet, das mittelfristige Haushaltsziel bis 2015 zu erreichen und am Ende des Programmzeitraums im Jahr 2017 einen strukturellen Überschuss von 0,9 % des BIP zu erzielen. Das Programm sieht wie bisher ein mittelfristiges Ziel von -1 % des BIP vor, was den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts entspricht. Auf der Grundlage des (neu berechneten) strukturellen Haushaltssaldos sollen die jährlichen Fortschritte im Hinblick auf das mittelfristige Ziel in den Jahren 2014 und 2015 mindestens 0,5 % des BIP betragen. Gleichzeitig besteht 2015 das Risiko einer Abweichung vom Ausgabenrichtwert. Insgesamt steht der Anpassungspfad zur Erreichung des mittelfristigen Ziels weitgehend mit den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Einklang. Dem Programm zufolge wird sich die Schuldenquote im Programmzeitraum bis 2017 deutlich, nämlich auf rund 35 %, verringern. Das den Haushaltsprojektionen des Programms zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist weitgehend plausibel. Für die Jahre 2015-2017 müssen jedoch noch Konsolidierungsmaßnahmen festgelegt werden. Der Frühjahrsprognose 2014 der Kommission zufolge werden die strukturellen Haushaltsanpassungen in den Jahren 2014 und 2015 voraussichtlich bei 0,2 % bzw. 0,6 % des BIP liegen und damit im Jahr 2014 den erforderlichen Fortschritt von 0,5 % des BIP um 0,3 % des BIP verfehlen. Zudem besteht das Risiko einer

⁴

COM(2013) 800 final.

⁵

COM(2013) 790 final.

deutlichen Abweichung vom Ausgabenrichtwert im Jahr 2014, die sich im Jahr 2015 (wenngleich in geringerem Umfang) wiederholen könnte. Auf der Grundlage seiner Programmbewertung und der Prognose der Kommission gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 vertritt der Rat die Auffassung, dass ab 2014 das Risiko einer signifikanten Abweichung vom Anpassungspfad zur Erreichung des mittelfristigen Ziels besteht.

- (9) Die relative Höhe der als weniger wachstumsschädlich anzusehenden Steuern wie Grund- und Umweltsteuern ist noch immer gering. Die Steuereinnahmen stützen sich vor allem auf indirekte Steuern und die Besteuerung von Arbeit, während auf Umweltsteuern weiterhin nur ein geringer Anteil entfällt. Ein Anstieg der auf wachstumsfreundlichere Steuern zurückgehenden Einnahmen könnte genutzt werden, um die Steuerbelastung von Geringverdienern, insbesondere von gering Qualifizierten, zu reduzieren. Im Rahmen einer Teilüberprüfung des Steuersystems Anfang 2013 beschloss die Regierung, die Kapitalbesteuerung anzupassen, den Grundfreibetrag anzuheben und die Verbrauchssteuern für Tabak und Alkohol zu erhöhen. Insgesamt werden sich diese Maßnahmen jedoch eher negativ auf die Steuereinnahmen auswirken. Weitere Schritte zur Verbesserung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und zur Stärkung der Einnahmenseite sind daher unverzichtbar. Die länderspezifische Empfehlung zu Umweltsteuern hat keine bedeutenden Maßnahmen nach sich gezogen. Die Fortschritte bei der Stärkung des finanzpolitischen Rahmens waren begrenzt, da die Ausgabenobergrenzen noch immer nicht ausreichend verbindlich sind und legislative Änderungen noch genehmigt werden müssen. Litauen steht weiterhin Herausforderungen hinsichtlich der Einhaltung der Steuervorschriften gegenüber; insbesondere sollte das Land Mehrwertsteuerbetrug bekämpfen und dazu unter anderem seine Risikomanagementmaßnahmen verstärken. Der Maßnahmenplan 2013-2014 zur Verbesserung der Einhaltung von Steuervorschriften wird derzeit umgesetzt, und erste Schätzungen lassen einige positive Auswirkungen erwarten. Im Jahr 2013 wurden mehrere Maßnahmen zur Verbesserung der Einhaltung von Steuervorschriften im Bereich der Mehrwertsteuer sowie der Verbrauchssteuern getroffen. Für den Zeitraum 2014-2015 wurde eine neue gezielte Strategie eingeleitet.
- (10) Ungünstige demografische Entwicklungen werfen Zweifel an der langfristigen Tragfähigkeit der Haushaltspolitik Litauens auf. Den Projektionen zufolge werden die Rentenausgaben erheblich steigen und in 50 Jahren nahezu das Doppelte des EU-Durchschnitts betragen. Die 2012 begonnene schrittweise Anhebung des gesetzlichen Rentenalters reicht nicht aus, um die Folgen der abnehmenden Zahl der Arbeitskräfte und der steigenden Lebenserwartung auszugleichen. Zudem deuten der starke Anstieg der Armut sowie eine erhebliche materielle Unterversorgung bei älteren Menschen auf Probleme hinsichtlich der Angemessenheit der Rentenhöhe hin. Litauen hat wichtige, aber isolierte Schritte in die richtige Richtung unternommen, die durch umfangreichere Veränderungen ergänzt werden müssen, um eine umfassende Reform umzusetzen. Das Land hat die Rentenreform (zweite Säule) abgeschlossen, doch weder betriebliche Rentensysteme noch der freiwillige Erwerb von Rentenansprüchen konnten sich bisher umfassend durchsetzen. Neben der Anhebung des gesetzlichen Rentenalters sollten auch Maßnahmen zur Gewährleistung der Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer und altersgerechter Arbeitsbedingungen umgesetzt werden.

- (11) Wenngleich die Arbeitslosigkeit insgesamt abgenommen hat, ist die strukturelle Arbeitslosigkeit weiterhin hoch, was auf Diskrepanzen zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage insbesondere bei gering Qualifizierten schließen lässt. Die Jugendarbeitslosigkeit sowie der Prozentsatz der Jugendlichen, die sich weder in einer Schulausbildung noch in einer Anstellung oder Berufsausbildung befinden, nehmen ab, sind aber weiterhin hoch. Eine Herausforderung bleibt auch der begrenzte Abdeckungsgrad aktiver Arbeitsmarktmassnahmen, die zudem zügiger erfolgen und wirksamer werden müssen. Den Prognosen zufolge wird sich der Fachkräftemangel künftig noch weiter verstärken. Zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen ist es wichtig, die Berufs- und Hochschulbildung besser an den Arbeitsmarktbedarf anzupassen und die Qualität der Lehrstellenprogramme und des praxisorientierten Lernens in Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor, einschließlich kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU), zu verbessern. Die Teilnahme am lebenslangen Lernen hat noch nicht ausreichend zugenommen. Zudem bedarf es einer umfassenden Überprüfung des Arbeitsrechts unter Beteiligung der Sozialpartner, um Möglichkeiten zu bestimmen, mit denen sich der Verwaltungsaufwand für Arbeitgeber verringern lässt. Dabei ist es zunächst entscheidend, unnötige Beschränkungen für flexible Arbeitsverträge sowie für Kündigungs- und Arbeitszeitregelungen zu identifizieren und zu beseitigen.
- (12) Trotz Verbesserungen in jüngster Zeit liegt die Armut der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter über dem EU-Durchschnitt. Erhöhungen des Mindestlohns und des Grundfreibetrags haben dazu beigetragen, Armut zu mindern. Dennoch haben die Altersarmut und eine ernsthafte materielle Unterversorgung älterer Menschen in den letzten Jahren stark zugenommen. Im Zeitraum 2012-2013 konnten die Zahl der Sozialhilfeempfänger und die Ausgaben für Bargeldsozialhilfe durch ein Pilotprojekt zur Reform der Bargeldsozialhilfe verringert werden. Im Jahr 2014 wurde das Pilotprojekt auf alle Gemeinden ausgeweitet. Die Auswirkungen der Reform auf die Bedürftigsten müssen überwacht und bewertet werden. Der Abdeckungsgrad der Aktivierungsmaßnahmen für die Empfänger von Sozialleistungen für Langzeitarbeitslose ist unzureichend. Zudem konzentrieren sich die Maßnahmen noch immer auf öffentliche Beschäftigungsprogramme und erhöhen so zwar das Einkommen der Empfänger, tragen jedoch nicht dazu bei, ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern. Die Auswirkungen der Reform auf Geringverdiener müssen daher geprüft werden. Litauen hat den Maßnahmenplan zur Förderung der sozialen Inklusion 2014-2020 verabschiedet. Dabei ist es jedoch noch erforderlich, die wichtigsten Zielgruppen sowie den Haushalt und konkrete Maßnahmen zu bestimmen und festzulegen, wie die Ziele erreicht werden sollen und wie die einzelnen Ministerien, örtlichen Behörden und Akteure der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung des Maßnahmenplans zusammenarbeiten werden.
- (13) Die Regierung führt seit 2010 eine ehrgeizige Reform staatseigener Unternehmen durch. Im Dezember 2013 wurden abschließende Rechtsakte verabschiedet, mit denen die Transparenzleitlinien dahingehend geändert wurden, dass alle staatseigenen Unternehmen ab 2014 in ihren Geschäftsberichten getrennte Daten für gewerbliche und nicht gewerbliche Tätigkeiten vorlegen müssen. Ein erster Bericht mit Einzelheiten zu dieser Aufteilung soll im August 2014 vorgelegt werden. Mit ihm sollte es möglich sein, genauer zu prüfen, wie erfolgreich diese Änderung ist. Die Zahl der unabhängigen Mitglieder der Leitung staatseigener Unternehmen ist jedoch nach wie vor gering, was teilweise auf rechtliche Beschränkungen für staatliche und kommunale Unternehmen zurückzuführen ist. Daher sind

Gesetzesänderungen vorgesehen, die es ermöglichen sollen, in allen staatseigenen Unternehmen unabhängige Leitungsmitglieder zu bestellen. Sobald die Änderungen vollständig umgesetzt sind, sollte die Wirksamkeit der Trennung gewerblicher und nicht gewerblicher Tätigkeiten sowie der Professionalisierung der Unternehmensleitung geprüft werden.

- (14) Die Elektrizitäts- und Gasverbindungen mit benachbarten Mitgliedstaaten sind noch immer unterentwickelt, was sich in einem begrenzten Wettbewerb und hohen Preisen widerspiegelt. Obwohl der Wettbewerb auf den Inlandsmärkten durch die Liberalisierung der Gas- und Elektrizitätsmärkte verstärkt wurde, haben die Kunden bisher von ihrem Recht zum Wechsel ihres Versorgers nicht Gebrauch gemacht. Wenngleich die Regierung Energieverbindungsleitungen zu einer Priorität erklärt hat, steht deren Fertigstellung noch aus. Allerdings wurde eine wichtige Gas-Pipeline in Betrieb genommen, und das LNG-Terminal in Klaipeda wird voraussichtlich bis Dezember 2014 betriebsbereit sein. Hinsichtlich der Verbindungen des litauischen Energienetzes mit dem EU-Energiemarkt wurden einige Fortschritte erzielt. Daneben ist es jedoch auch erforderlich, die Energieeffizienz zu erhöhen. Hinsichtlich der Energieeffizienz von Gebäuden konnte Litauen unter anderem durch Investitionen im Rahmen des Holdingsfonds Jessica einige Fortschritte erzielen. Im Jahr 2013 wurden Legislativmaßnahmen getroffen, um die Inanspruchnahme von Mitteln aus dem Holdingsfonds zu beschleunigen. Anfang des Jahres 2014 waren Projekte abgeschlossen, und die Zahl der Erstanträge hat deutlich zugenommen. Im Rahmen der Gesetzesänderungen werden Heizzuschüsse verringert, wenn die Bewohner eine Renovierung ablehnen, so dass Negativanreize für Renovierungen entfallen.
- (15) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Litauens umfassend analysiert. Sie hat das Konvergenzprogramm und das nationale Reformprogramm bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Litauen berücksichtigt, sondern angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union insgesamt durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien beurteilt. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 6 wider.
- (16) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Konvergenzprogramm Litauens geprüft; seine Stellungnahme⁶ hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider —

EMPFIEHLT, dass Litauen im Zeitraum 2014-2015

1. die Haushaltsmaßnahmen für das Jahr 2014 verstärkt, da die Ausgaben über den Richtwert hinaus steigen werden und sich auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2014 der Kommission bei den strukturellen Haushaltsanpassungen ein Abstand von 0,3 % des BIP im Vergleich zu den Anforderungen abzeichnet, was auf das Risiko einer signifikanten Abweichung von den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts hindeutet; die Haushaltsstrategie im Jahr 2015 stärkt, um die erforderliche Anpassung von 0,5 % des BIP im Hinblick auf das mittelfristige Ziel sicherzustellen; danach die Erfüllung der Anforderungen hinsichtlich des mittelfristigen Ziels sicherstellt; die Haushaltsstrategie durch eine weitere Stärkung des finanzpolitischen Rahmens ergänzt und dazu bei der Festlegung des

⁶ Gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

mittelfristigen Haushaltsrahmens insbesondere für verbindliche Ausgabenobergrenzen sorgt; die Überprüfung des Steuersystems fortsetzt, eine Erhöhung der am wenigsten wachstumsschädlichen Steuern, wie etwa periodischer Grundsteuern und Umweltsteuern, ins Auge fasst und zugleich die Einhaltung der Steuervorschriften weiter verbessert;

2. Rechtsvorschriften für eine umfassende Reform des Rentensystems verabschiedet und umsetzt; dazu insbesondere das gesetzliche Rentenalter an die Lebenserwartung anpasst, die Inanspruchnahme von Vorruhestandsregelungen beschränkt, klare Vorschriften für die Indexierung der Renten festlegt und die Nutzung ergänzender Regelungen der Altersvorsorge fördert; die Rentenreform mit Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer flankiert;
3. aktive Arbeitsmarktmaßnahmen gezielter auf gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose ausrichtet; den Abdeckungsgrad und die Angemessenheit der Leistungen für Arbeitslose verbessert und sie mit einer Aktivierung verknüpft; dauerhafte Diskrepanzen zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage durch eine bessere Abstimmung der Ausbildung auf die Anforderungen des Arbeitsmarktes bekämpft und lebenslanges Lernen fördert; zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von Jugendlichen die Schaffung eines hochwertigen Lehrstellenangebots prioritär behandelt und die Partnerschaft mit dem privaten Sektor stärkt; die Angemessenheit der arbeitsrechtlichen Bestimmungen unter Konsultation der Sozialpartner überprüft, insbesondere hinsichtlich des Rahmens für Arbeitsverträge und Arbeitszeitregelungen;
4. für einen angemessenen Abdeckungsgrad der Maßnahmen hinsichtlich der Bedürftigsten sorgt und die Verknüpfung zwischen Bargeldsozialhilfe und Aktivierungsmaßnahmen verstärkt;
5. die Reform der staatseigenen Unternehmen wie geplant abschließt und dazu insbesondere die Trennung gewerblicher und nicht gewerblicher Tätigkeiten vollendet, die Professionalisierung der Unternehmensleitungen fortsetzt und die Einhaltung der Anforderungen der Reform genau überwacht;
6. die Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz von Gebäuden durch eine rasche Verwendung der Mittel des Holdingfonds verstärkt; den Aufbau von grenzübergreifenden Verbindungen mit benachbarten Mitgliedstaaten im Elektrizitäts- und Gasbereich fortsetzt, um Energiequellen zu diversifizieren und den Wettbewerb durch eine stärkere Integration der baltischen Energiemärkte zu fördern.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*