I

(Entschließungen, Empfehlungen und Stellungnahmen)

EMPFEHLUNGEN

RAT

EMPFEHLUNG DES RATES

vom 12. Juli 2011

zum nationalen Reformprogramm Litauens 2011 und zur Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Konvergenzprogramm Litauens für 2011-2014

(2011/C 210/01)

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 Wirtschaftspolitiken [1], insbesondere auf Artikel 9 Absatz 3,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Am 26. März 2010 stimmte der Europäische Rat dem Vorschlag der Kommission für eine neue Wachstums- und Beschäftigungsstrategie („Europa 2020“) zu; diese Strategie stützt sich auf eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitik, die sich auf die Schlüsselbereiche konzentrierte, in denen Maßnahmen ergriffen werden müssen, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen.

(2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten [2] an, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, bei der Ausgestaltung ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik den integrierten Leitlinien Rechnung zu tragen.

(3) Am 12. Januar 2011 nahm die Kommission den ersten Jahreswachstumsbericht an, mit dem ein neuer Zyklus wirtschaftspolitischer Steuerung in der EU und gleichzeitig das erste Europäische Semester einer in der Strategie Europa 2020 verankerten integrierten Ex-ante-Politikkoordinierung eingeleitet wurden.

(4) Am 25. März 2011 billigte der Europäische Rat (im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates vom 15. Februar und 7. März 2011 und im Anschluss an den Jahreswachstumsbericht der Kommission) die Prioritäten für Haushaltskonsolidierung und Strukturreform. Er betonte die Notwendigkeit, der Wiederherstellung solider Staatshaushalte und der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, dem Abbau der Arbeitslosigkeit durch Reformen des Arbeitsmarkts sowie neuen Anstrengungen zur Steigerung des Wachstums Priorität einzuräumen. Er forderte die Mitgliedstaaten auf, diese Prioritäten in konkrete Maßnahmen umzusetzen und sie in ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme aufzunehmen.

[1] ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

[2] Für 2011 aufrechterhalten durch den Beschluss 2011/308/EU des Rates vom 19. Mai 2011 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (ABl. L 138 vom 26.5.2011, S. 56).

(5) Am 25. März 2011 ersuchte der Europäische Rat die am Euro-Plus-Pakt teilnehmenden Mitgliedstaaten außerdem, ihre Verpflichtungen so zeitig vorzulegen, dass sie in ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme aufgenommen werden können.

(6) Am 28. April 2011 legte Litauen sein aktualisiertes Konvergenzprogramm 2011 für den Zeitraum von 2011 bis 2014 sowie sein nationales Reformprogramm 2011 vor. Um den Verknüpfungen zwischen den Programmen Rechnung zu tragen, wurden sie gleichzeitig bewertet.

(7) Die litauische Wirtschaft erholt sich zurzeit von einer schweren Wirtschaftskrise, in deren Verlauf das BIP infolge des Einbruchs der Binnennachfrage, dessen Wirkung durch einen Rückgang des Welthandels verstärkt wurde, insgesamt um 17 % schrumpfte. Der Arbeitsmarkt reagierte rasch auf die Krise, und die Arbeitslosenzahlen erreichten Rekordhöhe. Nachdem die Arbeitslosenquote Anfang 2008 4,2 % betragen hatte, wurde Mitte 2010 mit 18,3 % ein Höchststand erreicht. Eine kontinuierliche Einhaltung der Currency-Board-Regelung und eine umfangreiche Haushaltskonsolidierung trugen neben der Anpassung der Löhne und Gehälter im Privatsektor und Maßnahmen zur Stärkung der Stabilität des Finanzsystems zur wirtschaftlichen Stabilisierung bei. Mit der Erholung der Weltwirtschaft und einer wiedererlangten Wettbewerbsfähigkeit nahmen die Exporte stark zu, und 2010 war erneut ein Wachstum der Wirtschaft zu verzeichnen. 2011 beschleunigte sich die wirtschaftliche Erholung durch die Wiederbelebung der Binnennachfrage. Die Arbeitslosigkeit dürfte zwar rasch zurückgehen, wird sich jedoch weiterhin im zweistelligen Bereich bewegen.

(8) Auf der Grundlage der Bewertung des aktualisierten Konvergenzprogramms gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ist der Rat der Auffassung, dass das dem Konvergenzprogramm 2011 zugrunde liegende makroökonomische Szenario plausibel ist, wenngleich sich das Wirtschaftswachstum und die Inflation letztendlich als höher als derzeit erwartet erweisen könnten. Es legt zwar etwas günstigere Wachstumsannahmen für 2011 zugrunde, entspricht aber weitgehend den jüngsten Prognosen der Kommission für 2012. Ziel des Konvergenzprogramms ist es, das Defizit bis 2012 — die vom Rat gesetzte Frist — unter den Referenzwert von 3 % zu senken; dies wird jedoch nicht ausreichend durch Maßnahmen für das Jahr 2012 untermauert. Durch die Beschleunigung der wirtschaftlichen Dynamik könnten 2011 bessere Haushaltsergebnisse erreicht werden als im Konvergenzprogramm prognostiziert. Werden jedoch die befristeten Konsolidierungsmaßnahmen, die Ende 2011 auslaufen, nicht verlängert und durch umfangreiche dauerhafte Maßnahmen ergänzt, besteht die Gefahr, dass die Haushaltsziele des Konvergenzprogramms für 2012 trotz der besseren makroökonomischen Prognosen nicht erreicht werden. Die durchschnittlichen jährlichen Konsolidierungsanstrengungen im Zeitraum 2010-2012 liegen weit unter den vom Rat am 16. Februar 2010 im Rahmen des Defizitverfahrens empfohlenen 2,25 % des BIP. Da Wirtschaftswachstum und Steueraufkommen wesentlich höher sind, als zum Zeitpunkt der Empfehlung des Rates vom 16. Februar 2010 im Rahmen des Defizitverfahrens angenommen, dürfte die Umsetzung der erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen eine schnellere Defizitverringerung und raschere Fortschritte im Hinblick auf das mittelfristige Ziel möglich machen. Es wird nicht damit gerechnet, dass das mittelfristige Ziel eines strukturellen Überschusses von 0,5 % des BIP innerhalb des Konvergenzprogrammzeitraums erreicht wird.

(9) Angesichts der umfangreichen Anpassungen, die für die Einhaltung des im Defizitverfahren für 2012 festgelegten Ziels und Fortschritte im Hinblick auf das mittelfristige Ziel erforderlich sind, sowie der Notwendigkeit, die erforderlichen Kofinanzierungsmittel für die vorgezogene Inanspruchnahme der EU-Strukturfondsförderung und die Erhöhung der produktiven Investitionen in die Wirtschaft bereitzustellen, wird es eine Herausforderung darstellen, weitere Konsolidierungsmaßnahmen zu ermitteln. Durch die Erhöhung der Effizienz des öffentlichen Sektors könnten zusätzliche Möglichkeiten für Ausgabenanpassungen geschaffen werden, ohne die Qualität der öffentlichen Dienste zu beeinträchtigen. Werden keine weiteren Reformen durchgeführt, werden die alterungsbedingten Ausgaben in den kommenden Jahrzehnten stärker als im EU-Durchschnitt steigen. Im Juni 2010 verabschiedete die Regierung den groben Entwurf einer umfassenden Reform des Sozialversicherungs- und Rentensystems. Der Vorschlag umfasste beträchtliche Erhöhungen des Rentenalters, neue Berechnungsweisen für die Renten und die Einbeziehung der staatlich finanzierten Renten in das allgemeine Sozialversicherungssystem. Die endgültige Verabschiedung und die erfolgreiche Umsetzung aller Aspekte dieser Vorschläge werden für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen entscheidend sein; hierdurch könnte sich auch das Arbeitskräfteangebot erweitern, indem für ältere Arbeitnehmer stärkere Arbeitsanreize geschaffen werden, bei gleichzeitiger Gewährleistung angemessener Renten. Voraussetzung für langfristig tragfähige öffentliche Finanzen wäre ferner ein stabilerer haushaltspolitischer Rahmen. Der bisherige Rahmen ließ im Vorfeld der Krise u. a. wiederholt beträchtliche Korrekturen der Ausgabenziele und einen prozyklischen Anstieg der Ausgaben zu, finanziert durch unerwartete Mehreinnahmen. Ein übermäßiges, durch aufschwungsbedingte Einnahmen finanziertes Wachstum der Ausgaben war der Grund für die während der Krise deutlich gewordenen beträchtlichen Haushaltsungleichgewichte. Hierdurch wurde auch eine Überhitzung der Konjunktur befördert. Nach der letzten Bewertung der Kommission, sind die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen als hoch einzustufen.

(10) Litauen verzeichnet eine der höchsten Arbeitslosenquoten in der EU. Die dringlichste Aufgabe ist es, sicherzustellen, dass der rasche Anstieg dieser Quote kein strukturelles Problem wird. Ein sehr strenges Arbeitsrecht und negative Arbeitsanreize des Sozialhilfesystems wirken dem Funktionieren des Arbeitsmarktes entgegen. Dies macht eine Überarbeitung des Arbeitsgesetzbuches und anderer einschlägiger Rechtsvorschriften erforderlich, insbesondere des Gesetzes über Bargeldsozialhilfe. Zusammen mit einer finanziell ausreichend ausgestatteten aktiven Arbeitsmarktpolitik würden Maßnahmen in diesen Bereichen zur Verringerung des Risikos beitragen, dass die hohe Arbeitslosigkeit strukturellen Charakter annimmt, und die umfangreiche Schattenwirtschaft eindämmen.

(11) In Litauen entfallen auf Unternehmen in Staatsbesitz etwa 18 % des BIP. Bei diesen ist nach wie vor eine gewisse Ineffizienz festzustellen und die Erträge sind nicht zufrieden stellend. Eine erfolgreiche Reform der staatseigenen Unternehmen wäre auch für den Wettbewerb und die Rahmenbedingungen für Unternehmen förderlich. 2010 wurden in Litauen Reformen in fünf wichtigen Sektoren eingeleitet. In diesem Rahmen wurden Transparenzleitlinien für staatseigene Unternehmen formuliert, die als Grundlage für die Rechenschaftspflicht der Regierung dienen können. Die Entschließung der Regierung zur Effizienzsteigerung vom Dezember 2010 ist eine weitere glaubwürdige Grundlage für die Reform. Es handelt sich jedoch nur um Rahmenbedingungen und Leitlinien, und in der Entschließung werden einige wichtige Maßnahmen nicht genannt, die ursprünglich vorgeschlagen worden waren und die Trennung regulatorischer und eigentumsrechtlicher Funktionen gewährleistet hätten.

(12) Die Energieintensität der litauischen Wirtschaft ist eine der höchsten in der EU. In beträchtlichem Umfang ist dies auf die Heizung in Privathaushalten zurückzuführen; schlecht unterhaltene Wohnblocks haben den größten Anteil an dem Problem. Obwohl bereits 2004 diesbezüglich eine Strategie beschlossen wurde, wurden nur wenige Investitionen getätigt. Zudem nahm die Anzahl der Fahrzeugeigentümer rasch zu, während die Einnahmen aus Energie- und Verkehrssteuern im Vergleich zum BIP und zu den Steuern auf Arbeit (die weit über dem EU-Durchschnitt liegen) gesunken sind. Durch eine Anhebung der Energiesteuersätze, auch für die Registrierung und den Besitz von Fahrzeugen, würde kurzfristig die Haushaltskonsolidierung unterstützt und gleichzeitig eine effizientere Energienutzung gefördert.

(13) Die Regulierungsbedingungen für Unternehmen sind in Litauen zwar insgesamt günstig, in Bezug auf Unternehmensneugründungen, Fristen und Kosten der Erteilung von Baugenehmigungen und Investorenschutz lassen die Bedingungen jedoch im Vergleich zu wünschen übrig. Eine Verbesserung der einschlägigen Vorschriften würde der Arbeitsplatzbeschaffung und dem Wachstum dienen. Eine Reform der Wettbewerbspolitik würde die Bedingungen zusätzlich verbessern. Fortschritte sind jedoch nur langsam sichtbar, insbesondere in den Bereichen Energie und Lebensmitteleinzelhandel. Die endgültige Verabschiedung der überarbeiteten nationalen Strategie für eine unabhängige Energieversorgung wird zur Bewältigung von Problemen der Versorgungssicherheit beitragen und einen stärkeren Wettbewerb bei der Stromerzeugung unterstützen. Gleichzeitig würde die Umsetzung des dritten EU-Legislativpakets für den Elektrizitäts- und Erdgasmarkt den Wettbewerb auf dem Endkundenenergiemarkt verbessern. 2009 wurde in Litauen ein Gesetz für den Lebensmitteleinzelhandel verabschiedet, mit dem unlautere Praktiken in Einzelhandelsunternehmen verboten werden. In diesem Sektor ist der Wettbewerb jedoch nach wie vor unzureichend, was zum Teil auf seine Struktur und Unzulänglichkeiten bei der Marktregulierung zurückzuführen ist. Die Konzentration bei den Lebensmitteleinzelhandelsketten nimmt zu; der Anteil der vier größten Unternehmen am Gesamtumsatz 2008 betrug 72 %.

(14) Im Rahmen des Euro-Plus-Pakts ist Litauen eine Reihe von Verpflichtungen eingegangen. Im Interesse der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wird Litauen Rechtsvorschriften zur Erleichterung der Reservebildung für wirtschaftlich schwierige Zeiten durch das Finanzministerium und zur Förderung einer verantwortlichen antiinflationären Haushaltspolitik verabschieden. Ferner wurden einige wichtige Maßnahmen zur Reform des Sozialversicherungs- und Rentensystems angekündigt. Der Schwerpunkt der beschäftigungspolitischen Maßnahmen liegt auf der Arbeitsplatzbeschaffung, der Bekämpfung von illegaler Arbeit und Schwarzarbeit sowie der Unterstützung flexibler Beschäftigungsvereinbarungen. Zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen wurden Zusagen gemacht, die Unternehmensinspektion zu stärken, die Transparenz zu erhöhen und den Verwaltungsaufwand für Unternehmen zu verringern. Die Verpflichtungen betreffen alle vier Bereiche des Pakts. Zusammengenommen entsprechen sie der Reformagenda des Konvergenzprogramms und des nationalen Reformprogramms. Durch die Gesamtheit der Maßnahmen im Bereich Beschäftigung würde — sofern die Maßnahmen umgesetzt werden — ein willkommener Beitrag zur Steigerung der Nachfrage nach Arbeitskräften geleistet. Diese Zusagen wurden bewertet und bei den Empfehlungen berücksichtigt.

(15) Die Kommission hat das Konvergenzprogramm und das nationale Reformprogramm einschließlich der Euro-Plus-Pakt-Verpflichtungen bewertet. Sie hat dabei nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Litauen berücksichtigt, sondern auch die Einhaltung der EU-Vorschriften und -Richtungsvorgaben, da es notwendig ist, die generelle wirtschaftspolitische Steuerung der EU durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu stärken. Vor diesem Hintergrund ist die Kommission der Ansicht, dass Maßnahmen festgelegt werden müssen, die die Einhaltung der Haushaltsziele für 2012 sicherstellen. Weitere Maßnahmen sollten zur Reform des Rentensystems (im Hinblick auf tragfähigere öffentliche Finanzen und zur Förderung einer Verlängerung des Erwerbslebens), zur Verbesserung der Funktionsweise des Arbeitsmarktes, zur Umsetzung des Reformpakets für staatseigene Unternehmen, zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Anhebung der Energiesteuern sowie zur Stärkung des Wettbewerbs in einigen Sektoren ergriffen werden.

(16) In Anbetracht dieser Bewertung und unter Berücksichtigung der gemäß Artikel 126 Absatz 7 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union abgegebenen Empfehlung des Rates vom 16. Februar 2010 hat der Rat die Aktualisierung 2011 des litauischen Konvergenzprogramms geprüft; seine Stellungnahme [1] ist insbesondere in den nachstehenden Empfehlungen 1 und 2 enthalten. Unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25. März 2011 hat der Rat ferner das nationale Reformprogramm Litauens geprüft —

[1] Vorgesehen in Artikel 9 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

EMPFIEHLT, dass Litauen im Zeitraum 2011—2012

1. bis zur Verabschiedung des Haushalts 2012 zusätzlich dauerhafte haushaltspolitische Maßnahmen ergreift, um das übermäßige Defizit in Übereinstimmung mit den Empfehlungen des Rates im Rahmen des Defizitverfahrens zu korrigieren; zur Beschleunigung der Defizitverringerung und zur Gewährleistung von Fortschritten im Hinblick auf das mittelfristige Ziel in Höhe von mindestens 0,5 % des BIP jährlich die Einhaltung der Steuervorschriften verbessert und die wirtschaftliche Erholung voll nutzt; den haushaltspolitischen Rahmen stabilisiert, insbesondere durch die Einführung durchsetzbarer und verbindlicher Ausgabenplafonds bei den mittelfristigen Haushaltsvorgaben.

2. die vorgeschlagenen Durchführungsbestimmungen zur Reform des Rentensystems verabschiedet; negative steuerliche Arbeitsanreize, insbesondere für Arbeitnehmer im Rentenalter im Interesse einer stärkeren Erwerbsbeteiligung aufhebt.

3. die Flexibilität des Arbeitsmarktes durch eine Änderung der arbeitsrechtlichen Vorschriften erhöht, damit diese flexibler werden und damit eine bessere Nutzung von Zeitverträgen ermöglicht wird; die entsprechenden Rechtsvorschriften dahingehend anpasst, dass das Sozialhilfesystem keine negativen Arbeitsanreize enthält.

4. alle Aspekte des Reformpakets für staatseigene Unternehmen bis Ende 2011 umsetzt, wobei die Trennung regulatorischer und eigentumsrechtlicher Funktionen, klare Unternehmenszielsetzungen, eine erhöhte Transparenz und die Trennung kommerzieller und nicht kommerzieller Tätigkeiten sicherzustellen sind.

5. die Energieeffizienz von Gebäuden, auch durch eine rasche Verwendung der Mittel des Holdingfonds, erhöht und Schritte einleitet, um die Besteuerung stärker auf die Energienutzung auszurichten.

6. Maßnahmen zur Verbesserung der Bedingungen für Unternehmensneugründungen und der Erteilung von Baugenehmigungen und zur Stärkung des Wettbewerbs im Energiesektor und im Einzelhandel ergreift.

Geschehen zu Brüssel den 12. Juli 2011.

Im Namen des Rates

Der Präsident

J. VINCENT-ROSTOWSKI