

STELLUNGNAHME DES RATES**vom 10. März 2009****zum aktualisierten Konvergenzprogramm Litauens für 2008-2011**

(2009/C 70/02)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,

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 Wirtschaftspolitik⁽¹⁾, insbesondere auf Artikel 9 Absatz 3,

auf Empfehlung der Kommission,

nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses —

GIBT FOLGENDE STELLUNGNAHME AB:

- (1) Der Rat hat am 10. März 2009 das aktualisierte Konvergenzprogramm Litauens für den Zeitraum 2008 bis 2011 geprüft.
- (2) Nach einem seit 2003 anhaltenden Wirtschaftswachstum, das vornehmlich von der Inlandsnachfrage beflügelt wurde, verlangsamte sich die litauische Wirtschaft 2008 zusehends. Aufgrund der Currency-Board-Regelung, der höheren Risikoeinstufung des Landes und einer Höherbewertung des tatsächlichen effektiven Wechselkurses haben sich die währungs- und kreditpolitischen Bedingungen 2008 verschärft. Das enorme Wirtschaftswachstum der jüngsten Zeit führte zu Überhitzungsdruck: Die makroökonomischen Ungleichgewichte wurden durch die Inflation und das Zahlungsbilanzdefizit, die in der ersten Jahreshälfte 2008 ihren Höchststand erreichten, noch vergrößert. Löhne und Gehälter stiegen weitaus schneller als die Produktivität und schwächten die Wettbewerbsfähigkeit des Landes. Die während des Wirtschaftsbooms durchweg expansive Haushaltspolitik führte dazu, dass keine Reserven für veränderte Rahmenbedingungen angelegt wurden. Die weltweit deutlich restriktiveren Bedingungen für die Kreditgewährung und das geringere Wachstum der Exportmärkte treffen Litauen aufgrund seiner enormen außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte umso härter. Die weltweite Finanzkrise und die schwache Außennachfrage dürften den Einbruch bei der Binnennachfrage noch verstärken und die Talfahrt der Wirtschaft beschleunigen. Für Litauen besteht die unmittelbare wirtschaftliche Herausforderung darin, die wirtschaftliche Abschwächung in den Griff zu bekommen, um seine makroökonomische Stabilität zu wahren. Um die hohen Ungleichgewichte des Landes zu korrigieren, hat die Regierung im Dezember 2008 ein Sparprogramm verabschiedet, das den Anpassungsprozess erleichtern und dazu beitragen soll, das Vertrauen in den Markt aufrechtzuerhalten. Dies dürfte auch die Erhöhung des öffentlichen Defizits während des Wirtschaftsabschwungs eindämmen.
- (3) Das dem Programm zugrunde liegende makroökonomische Szenario geht für 2008 von einem Wachstum des realen BIP von 3,5 % aus. Prognostiziert wird ein deutlicher Abschwung von 4,8 % 2009 und ein weiterer leichter Rückgang um 0,2 % 2010, bevor das Wachstum 2011 mit 4,5 % wieder an Fahrt gewinnt. Nach aktuellem Kenntnisstand⁽²⁾ beruht dieses Szenario bis 2009 auf plausiblen und danach auf ausgesprochen günstigen Wachstumsannahmen. Da sich die Wachstumsaussichten bei den Handelspartnern und bei der durch die restriktive Kreditvergabe gebremsten Binnennachfrage in Litauen noch deutlicher und über längere Sicht verschlechtern werden, erscheinen die Wachstumsannahmen ab 2010 optimistisch. Die Schätzungen für das Potenzialwachstum 2011 sind eher hoch. Für 2009 sind die Inflationsprojektionen des Programms realistisch, könnten sich aber insbesondere aufgrund der Auswirkungen der für Ende 2009 geplanten Stilllegung des Kernkraftwerks Ignalina auf die Energiepreise für 2010 als zu niedrig erweisen. Abweichend von der von den Kommissionsdienststellen im Januar 2009 vorgelegten Zwischenprognose geht das Konvergenzprogramm von einem sehr viel stärkeren Einbruch der Binnennachfrage und von günstigeren Entwicklungen bei den Exportmärkten und damit für 2009 von einer deutlich schnelleren Korrektur der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte aus.

⁽¹⁾ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1. Die Dokumente, auf die in diesem Text verwiesen wird, finden sich auf folgender Website:

http://ec.europa.eu/economy_finance/sg_pact_fiscal_policy/fiscal_policy528_de.htm

⁽²⁾ Berücksichtigt werden hier insbesondere die Prognose der Kommissionsdienststellen vom Januar 2009, daneben aber auch andere, neuere Daten.

- (4) Das gesamtstaatliche Defizit 2008 wird in der Zwischenprognose der Kommissionsdienststellen auf 2,9 % des BIP geschätzt, während in der letzten Aktualisierung des Konvergenzprogramms noch ein Wert von 0,5 % des BIP anvisiert worden war. Dieses deutlich hinter den Erwartungen zurückbleibende Ergebnis ist vor allem Folge von erheblichen Ausgabenüberschreitungen für die Löhne und Gehälter des öffentlichen Sektors und für Transferleistungen an Familien und Rentner, nachdem im Laufe des Jahres entsprechende politische Entscheidungen getroffen wurden, die damit nicht im Haushalt 2008 enthalten waren. Auch ist das Ergebnis, wenn auch in geringerem Umfang, Folge der zu optimistisch angenommenen Steuereinnahmen und der sich deutlich verlangsamenden Wirtschaft gegen Ende des Jahres. Auch hinkten die Investitionsausgaben und die Inanspruchnahme der EU-Mittel den Planungen hinterher.
- (5) Die neue, seit dem 9. Dezember 2008 amtierende Regierung verabschiedete ein umfassendes Sparprogramm. Entsprechend umfasst der vom Parlament am 22. Dezember 2008 verabschiedete Haushalt 2009 ein haushaltspolitisches Konsolidierungspaket, das das Vertrauen des Marktes wiederherstellen und den Finanzierungsbedarf der Regierung einschränken soll. Grundpfeiler der Haushaltskonsolidierung sind eine umfassende Steuerreform und erhebliche Einschnitte bei den Staatsausgaben, die gleichermaßen zur Konsolidierung beitragen sollen. Für das gesamtstaatliche Defizit werden 2,1 % des BIP anvisiert, das ohne die Konsolidierungsmaßnahmen deutlich höher ausfallen würde. Mit der Steuerreform soll die Steuerlast von den direkten auf die indirekten Steuern und von Arbeit auf Kapital verlagert und die Bemessungsgrundlage durch die Streichung von Ausnahmen ausgeweitet werden. Zu den wichtigsten Einnahmeposten zählen die Erhöhung der MwSt und der Verbrauchssteuern um einen Prozentpunkt, die Kürzung der Einkommenssteuer um drei Prozentpunkte (unter restriktiverer Anwendung des Steuerfreibetrags) und die Erhöhung der Körperschaftssteuer um fünf Prozentpunkte sowie die Streichung der meisten Ausnahmen von der MwSt und der Einkommenssteuer und die Ausweitung der Bemessungsgrundlage, vor allem durch die Erhöhung der Anzahl der Sozialversicherungspflichtigen. Dem Programm zufolge dürfte diese Steuerreform mit netto 1,8 % des BIP zu Buche schlagen. Der Haushalt sieht mit etwa 2 % des BIP auch erhebliche Einschnitte bei den Ausgaben, u.a. bei den Löhnen und Gehältern des öffentlichen Sektors, bei sonstigen Ausgaben und bei geplanten Investitionen vor.

Allerdings wurden einige im Haushalt vorgesehene Maßnahmen vom Parlament entweder insgesamt oder teilweise abgelehnt, weshalb sie durch neue Maßnahmen ersetzt werden müssen. Insgesamt ist damit zu rechnen, dass 2009, gemessen an der Verringerung des strukturellen Saldo um 3 % des BIP (konjunkturbereinigt, ohne Anrechnung einmaliger und sonstiger befristeter Maßnahmen), ein klar restriktiver finanzpolitischer Kurs verfolgt wird ⁽¹⁾.

- (6) Wichtigstes Ziel der mittelfristigen Haushaltsstrategie des Programms ist es, bis 2010 das mittelfristige Ziel eines gesamtstaatlichen strukturellen Defizits von 1 % des BIP und in den Folgejahren ein ausgeglichenes Headline-Budget zu erreichen. Das gesamtstaatliche Headline-Defizit dürfte 2010 auf 1,0 % des BIP zurückgehen und 2011 ausgeglichen sein. Die Anpassung soll durch eine erhebliche Erhöhung der Einnahmequote am BIP und durch eine mäßige Reduzierung der Ausgabenquote erreicht werden. Die Regierung überprüft derzeit im Einzelnen die laufenden Ausgaben, auch die Ausgaben für die Beschäftigten im öffentlichen Sektor, im Hinblick auf weitere, in den nächsten Jahren noch vorzuschlagende Ausgabenkürzungen. Die Einnahmesteigerungen lassen sich vor allem durch die im Haushalt 2009 eingeplante Steuerreform erklären. Das Programm verweist jedoch ausdrücklich darauf, dass die haushaltspolitischen Ziele nur dann erreicht werden können, wenn 2010 weitere Maßnahmen von etwa 0,5 % des BIP und 2011 von etwa 1,5 % des BIP ergriffen werden.
- (7) Die Haushaltsergebnisse sind mit erheblichen Abwärtsrisiken behaftet. Dies betrifft alle Programmjahre: 2009 besteht das größte Risiko darin, dass die Einnahmen deutlich hinter den Programmprojektionen zurückbleiben. So ist vor allem zu befürchten, dass diskretionäre einnahmensteigernde Maßnahmen, namentlich die Erhöhung der indirekten Steuern, nicht zu den im Programm eingeplanten Steuermehreinnahmen führen und sich nicht alle vorgeschlagenen Ausgabenkürzungen, insbesondere bei den Subventionen und bei den Löhnen und Gehältern im öffentlichen Sektor, als durchsetzbar erweisen. 2010 und 2011 ergeben sich Risiken daraus, dass sich die Annahmen für die haushaltspolitische Konsolidierung auf ausgesprochen günstige Wachstumsprognosen stützen und es zusätzlicher Maßnahmen bedarf, um die Haushaltsziele zu erreichen.

⁽¹⁾ Die im Programm geschätzte strukturelle Konsolidierung von rund 4 Prozentpunkten des BIP entspricht dem nominalen Wert des Konsolidierungspakets. Sie weicht jedoch von dem strukturellen Saldo, den die Kommissionsdienststellen auf der Grundlage der Angaben im Programm neu berechnet haben, ab, und zwar hauptsächlich aufgrund unterschiedlicher Schätzungen des Potenzialwachstums und der Produktionslücke.

- (8) Aufgrund der bereits erfolgten Rentenreform wirkt sich die Alterung der Bevölkerung langfristig weniger stark aus als im EU-Durchschnitt. Die Haushaltslage 2008 hat sich jedoch den Programmschätzungen zufolge gegenüber der Ausgangslage des vorherigen Programms erheblich verschlechtert, was die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die Tragfähigkeitslücke verschärft. Die gemäß dem Programm mittelfristig angestrebten Primärüberschüsse sollen dazu beitragen, die mittelfristigen Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu verringern.
- (9) Litauens mittelfristiger Haushaltsrahmen konnte die Ausgabenüberschreitungen der letzten Jahre nicht verhindern. Der enorme Anstieg der Einnahmen hat die wiederholte Korrektur der Ausgabenziele nach oben erleichtert und der Wahlzyklus hat den Haushaltsrahmen zusätzlich belastet, wie sich an der jüngsten Verschlechterung des Headline-Defizits ablesen lässt. Zur Stärkung des Haushaltsrahmens wurde im November 2007 ein Gesetz über die Haushaltsdisziplin, das auch Ausgabenvorschriften enthält, verabschiedet. Kernpunkt des Gesetzes sind jedoch die Aufstellung und Durchführung des jährlichen Haushalts, während die notwendigen zukunftsweisenden mittelfristigen Elemente fehlen. Der derzeitige Haushaltsrahmen ist mit Blick auf die mittelfristige Planung und Kontrolle der öffentlichen Finanzen daher eher schwach. Es besteht noch genügend Spielraum, die Planung zu verbessern und den verbindlichen Charakter der mittelfristigen Ausgabenhöchstgrenzen zu stärken, womit das Ausgabenwachstum eingedämmt werden könnte. Ferner muss der Haushaltsrahmen die haushaltspolitische Konsolidierung in wirtschaftlich guten Zeiten sicherstellen und zu diesem Zweck vermeiden, dass Mehreinnahmen höhere Ausgaben nach sich ziehen. Auch lässt die Transparenz des gesamten Haushaltsverfahrens, einschließlich der angemessenen Verbuchung von Einnahmen und Ausgaben, zu wünschen übrig. Dies gilt auch für die Vergleichbarkeit der Haushaltsindikatoren bei den Kasseneinnahmen und bei der periodengerechten Verbuchung.
- (10) Zur Stabilisierung des Finanzsektors hat die litauische Regierung im Oktober 2008 die Garantie für die Einlagensicherung von umgerechnet 22 000 EUR auf 100 000 EUR angehoben und die Einlagensicherungsquote auf 100 % erhöht. In dem Programm wird ein mögliches Risiko in Bezug auf die Einlagengarantien eingeräumt, wobei der Ende 2008 insgesamt garantierte Betrag bei etwa 30 % des BIP lag.
- (11) Entsprechend dem im Dezember vom Europäischen Rat gebilligten Europäischen Konjunkturprogramm verabschiedete Litauen, das erhebliche außen- und binnenwirtschaftliche Ungleichgewichte zu bewältigen hat, haushaltspolitische Maßnahmen zur Korrektur dieser Ungleichgewichte. Da die wirtschaftlichen Ungleichgewichte korrigiert werden müssen und es aufgrund der Marktrisiken schwierig ist, neue Finanzmittel zu akzeptablen Bedingungen aufzunehmen, ist der für 2009 bis 2011 geplante restriktive finanzpolitische Kurs die richtige Antwort auf die makroökonomische und haushaltspolitische Situation. So wurde eine umfassende Steuerreform und ein breites Spektrum von Sparmaßnahmen erlassen, um beispielsweise 2009 die Kosten für die Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor zu senken. Außerdem plant die litauische Regierung die Verabschiedung eines umfangreichen Maßnahmenpakets zur Unterstützung von Unternehmen, indem der Verwaltungsaufwand reduziert, der Zugang zu Finanzen verbessert sowie Export und Investitionen erleichtert werden. Zu den Schwerpunkten zählt die Modernisierung von Gebäuden aus der Sowjetzeit, um deren Energieeffizienz zu erhöhen. In diesem Zusammenhang will Litauen in Fällen, in denen die von der Kommission im Europäischen Konjunkturprogramm unterbreiteten Vorschläge die Finanzierungsmöglichkeiten bei solchen Investitionen erheblich vergrößern könnten, die Inanspruchnahme der EU-Strukturfonds beschleunigen (und erleichtern). Diese Maßnahmen stehen mit der mittelfristigen Reformagenda und den länderspezifischen Empfehlungen in Zusammenhang, die die Kommission am 28. Januar 2009 im Rahmen der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung vorgeschlagen hat.
- (12) Litauen hat ein Konsolidierungsprogramm verabschiedet, das zur Korrektur der makroökonomischen Ungleichgewichte geeignet ist. Allerdings sind die Haushaltsergebnisse mit erheblichen Abwärtsrisiken behaftet. Ferner sollte die Anpassung vor allem in den späteren Jahren durch zusätzliche Maßnahmen gestützt werden. Auch wenn dem Programm zufolge offenbar in allen Jahren ab 2009 eine Sicherheitsmarge für normale Konjunkturschwankungen vorhanden ist, könnte diese in Anbetracht der Risiken, unter anderem des schweren Wirtschaftsabschwungs, möglicherweise doch nicht ausreichen, um zu gewährleisten, dass die 3 %-Marke 2009 und 2010 nicht überschritten wird. Der 2009 bis 2011 zu erwartende restriktive finanzpolitische Kurs dürfte sich am veränderten strukturellen (Primär)Saldo ablesen lassen. Im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft Litauens im WKM-II und der Notwendigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft bei den Kosten zu verbessern, sollte der bisher hohe Lohnanstieg korrigiert werden.
- (13) Das Programm enthält alle im Verhaltenskodex für die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme vorgeschriebenen Daten und die meisten der darin vorgesehenen fakultativen Angaben ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Es fehlen insbesondere die Daten zu den Teilkomponenten der Bestandsanpassungen, die Schätzungen für die Beiträge zum Potenzialwachstum und einige Daten zur langfristigen Tragfähigkeit.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass Litauen derzeit nach Jahren eines über dem Potenzial liegenden Wirtschaftswachstums einen schwerwiegenden Einbruch bei der Binnennachfrage verkraften muss. Die Vertiefung der globalen Finanzkrise und die Abschwächung der Außennachfrage beschleunigen die wirtschaftliche Talfahrt. Der Anstieg der Löhne und Gehälter lag dauerhaft deutlich über dem Produktivitätswachstum und schwächte damit die Wettbewerbsfähigkeit des Landes und die Aussichten auf eine exportgetragene Erholung der Wirtschaft. Der gesamtstaatliche Saldo verschlechterte sich 2008 in erster Linie aufgrund der expansiven Finanzpolitik erheblich. Im Programm werden für 2009 ein Defizit von 2,1 % des BIP und ein darauffolgender schrittweiser Rückgang des Headline-Defizits bis zu einem ausgeglichenen Haushalt 2011 anvisiert. Angesichts der mit dem makroökonomischen Szenario behafteten Risiken und der fehlenden Daten zur Untermauerung der haushaltspolitischen Konsolidierung nach 2009 könnten die Haushaltsergebnisse deutlich nach unten korrigiert werden müssen, wobei das Headline-Defizit 2009 und 2010 den Referenzwert von 3 % des BIP übersteigen dürfte, während die Schuldenquote in sicherem Abstand unter dem Referenzwert von 60 % des BIP verharren wird. Der von 2009 bis 2011 geplante restriktive finanzpolitische Kurs ist angesichts der bestehenden Ungleichgewichte angemessen. Der derzeitige Haushaltsrahmen ist mit Blick auf die mittelfristige Planung und Kontrolle der öffentlichen Finanzen, namentlich der Ausgaben, daher eher schwach.

In Anbetracht dieser Bewertung und der Notwendigkeit, für nachhaltige Konvergenz und eine reibungslose Teilnahme am WKM II zu sorgen, wird Litauen aufgefordert:

- i) die zur Erreichung des Haushaltsziels 2009 notwendigen Maßnahmen umzusetzen, indem vorrangig die Ausgaben eingedämmt werden und mittelfristig die geplante Haushaltskonsolidierung weiter vorangetrieben wird;
- ii) die Kosten für Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor zu senken, um die Kopplung der Löhne und Gehälter insgesamt an die Produktivität zu erleichtern und so die Wettbewerbsfähigkeit bei den Kosten zu verbessern;
- iii) die haushaltspolitische Führung und Transparenz zu stärken, indem der mittelfristige Haushaltsrahmen verbessert und die Ausgabendisziplin gestärkt werden.

Gegenüberstellung zentraler makroökonomischer und budgetärer Projektionen

		2007	2008	2009	2010	2011
Reales BIP (Veränderung in %)	KP Jan. 2009	8,9	3,5	– 4,8	– 0,2	4,5
	KOM Jan. 2009	8,9	3,4	– 4,0	– 2,6	k.A.
	KP Dez. 2007	9,8	5,3	4,5	5,2	k.A.
HVPI-Inflation (%)	KP Jan. 2009	5,8	11,2	5,4	3,6	– 0,1
	KOM Jan. 2009	5,8	11,1	5,6	4,8	k.A.
	KP Dez. 2007	5,8	6,5	5,1	3,6	k.A.
Produktionslücke ⁽¹⁾ (% des BIP-Potenzials)	KP Jan. 2009	7,1	5,4	– 2,8	– 5,7	– 4,0
	KOM Jan. 2009 ⁽²⁾	7,7	6,6	– 0,5	– 4,8	k.A.
	KP Dez. 2007	3,3	1,5	– 0,4	– 1,3	k.A.

		2007	2008	2009	2010	2011
Nettokreditaufnahme/ -vergabe gegenüber dem Rest der Welt (% des BIP)	KP Jan. 2009	- 12,7	- 10,2	- 1,8	- 4,7	- 5,7
	KOM Jan. 2009	- 13,2	- 10,7	- 4,8	- 4,7	k.A.
	KP Dez. 2007	- 12,5	- 12,7	- 14,5	- 15,4	k.A.
Gesamtstaatliche Einnahmen (% des BIP)	KP Jan. 2009	33,9	33,8	35,8	37,3	36,4
	KOM Jan. 2009	33,9	33,9	34,8	36,0	k.A.
	KP Dez. 2007	35,5	37,4	38,6	39,4	k.A.
Gesamtstaatliche Ausgaben (% des BIP)	KP Jan. 2009	35,2	36,7	37,8	38,3	36,4
	KOM Jan. 2009	35,2	36,8	37,8	39,4	k.A.
	KP Dez. 2007	36,4	37,9	38,5	38,6	k.A.
Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo (% des BIP)	KP Jan. 2009	- 1,2	- 2,9	- 2,1	- 1,0	0,0
	KOM Jan. 2009	- 1,2	- 2,9	- 3,0	- 3,4	k.A.
	KP Dez. 2007	- 0,9	- 0,5	0,2	0,8	k.A.
Primärsaldo (% des BIP)	KP Jan. 2009	- 0,5	- 2,3	- 1,2	0,0	1,1
	KOM Jan. 2009	- 0,5	- 2,2	- 2,0	- 2,3	k.A.
	KP Dez. 2007	- 0,1	0,3	0,9	1,4	k.A.
Konjunkturbereinigter Saldo ⁽¹⁾ (% des BIP)	KP Jan. 2009	- 3,1	- 4,4	- 1,3	0,5	1,1
	KOM Jan. 2009	- 3,3	- 4,6	- 2,9	- 2,1	k.A.
	KP Dez. 2007	- 1,8	- 0,9	0,3	1,1	k.A.
Struktureller Saldo ⁽²⁾ (% des BIP)	KP Jan. 2009	- 2,6	- 4,9	- 1,8	0,1	1,1
	KOM Jan. 2009	- 2,7	- 4,6	- 2,9	- 2,1	k.A.
	KP Dez. 2007	- 1,2	- 0,9	0,3	1,1	k.A.
Öffentlicher Bruttoschuldenstand (% des BIP)	KP Jan. 2009	17,0	15,3	16,9	18,1	17,1
	KOM Jan. 2009	17,0	17,1	20,0	23,3	k.A.
	KP Dez. 2007	17,6	17,2	15,0	14,0	k.A.

Erläuterungen:

(¹) Produktionslücken und konjunkturbereinigte Salden nach Neuberechnungen der Kommissionsdienststellen anhand von Programmdaten.

(²) Ausgehend von einem geschätzten Potenzialwachstum von 6,1 %, 4,5 %, 2,8 % bzw. 1,8 % im Zeitraum 2007-2010.

(³) Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen. Einmalige und sonstige befristete Maßnahmen machen nach der letzten Programmfortschreibung 2007 0,6 % des BIP aus und erhöhen das Defizit; 2008, 2009 und 2010 machen sie jeweils 0,5 % aus und reduzieren allesamt das Defizit; nach der Zwischenprognose der Kommissionsdienststellen vom Januar erhöhen sie 2007 das Defizit um 0,6 % des BIP.

Quellen:

Konvergenzprogramm (KP), Zwischenprognose der Kommissionsdienststellen vom Januar 2009 (KOM), Berechnungen der Kommissionsdienststellen.