

EMPFEHLUNG DES RATES**vom 8. Juli 2014****zum nationalen Reformprogramm Litauens 2014 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Litauens 2014**

(2014/C 247/13)

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 2,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments,

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 hat der Europäische Rat dem Vorschlag der Kommission für eine neue Beschäftigungs- und Wachstumsstrategie („Europa 2020“) zugestimmt, die sich auf eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken bezieht, deren Schwerpunkt auf den Bereichen liegt, in denen Handlungsbedarf besteht, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.
- (2) Am 13. Juli 2010 hat der Rat auf der Grundlage der Kommissionsvorschläge eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) angenommen und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten⁽²⁾, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, den integrierten Leitlinien bei ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik Rechnung zu tragen.
- (3) Am 29. Juni 2012 haben die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten einen „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“ beschlossen, 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 haben Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten beschlossen, 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 hat der Rat eine Empfehlung⁽³⁾ zum nationalen Reformprogramm Litauens für 2013 angenommen und eine Stellungnahme zum aktualisierten Konvergenzprogramm Litauens für die Jahre 2012 bis 2016 abgegeben.

⁽¹⁾ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

⁽²⁾ Für 2014 aufrechterhalten durch den Beschluss 2014/322/EU des Rates vom 6. Mai 2014 zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten für 2014 (ABl. L 165 vom 4.6.2014, S. 49).

⁽³⁾ ABl. C 217 vom 30.7.2013, S. 51.

- (5) Am 13. November 2013 hat die Kommission den Jahreswachstumsbericht angenommen, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2014 eingeleitet wurde. Ebenfalls am 13. November 2013 hat die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽¹⁾ den Warnmechanismus-Bericht angenommen, in dem Litauen nicht unter den Mitgliedstaaten aufgeführt ist, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen ist.
- (6) Am 20. Dezember 2013 billigte der Europäische Rat die Prioritäten zur Sicherstellung von Finanzstabilität, Haushaltskonsolidierung und Maßnahmen zur Wachstumsankurbelung. Er betonte die Notwendigkeit, weiterhin eine differenzierte, wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung zu verfolgen, 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) Am 1. April 2014 übermittelte Litauen sein nationales Reformprogramm 2014 und am 22. April 2014 sein Konvergenzprogramm 2014. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden die beiden Programme gleichzeitig bewertet.
- (8) Die im Konvergenzprogramm 2014 skizzierte Haushaltsstrategie ist darauf ausgerichtet, das mittelfristige Ziel bis 2015 zu erreichen und am Ende des Programmzeitraums im Jahr 2017 einen strukturellen Überschuss von 0,9 % des BIP zu erzielen. Das Konvergenzprogramm 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 Konvergenzprogramm zufolge wird sich die Schuldenquote im Programmzeitraum bis 2017 deutlich, nämlich auf rund 35 %, verringern. Das den Haushaltsprojektionen des Konvergenzprogramms zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist weitgehend plausibel. Für die Jahre 2015 bis 2017 müssen jedoch noch Konsolidierungsmaßnahmen festgelegt werden. Der Frühjahrsprognose 2014 der Kommissionsdienststellen 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 5 % des BIP um 0,3 % des BIP verfehlen. Zudem besteht das Risiko einer deutlichen Abweichung vom Ausgabenrichtwert im Jahr 2014, die sich im Jahr 2015 (wenngleich in geringerem Umfang) wiederholen könnte. Auf der Grundlage seiner Bewertung des Konvergenzprogramms 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, was eine stärkere Progressivität der Einkommensbesteuerung zugunsten der Geringverdiener zur Folge hatte, 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 unabdingbar. Die länderspezifische Empfehlung zu Umweltsteuern hat keine bedeutenden Maßnahmen nach sich gezogen. Die Fortschritte bei der Stärkung des haushaltspolitischen 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 Mehrwertsteuerbetrag bekämpfen und dazu unter anderem seine Risikomanagementmaßnahmen verstärken. Der Maßnahmenplan 2013-2014 zur Verbesserung der Einhaltung der Steuervorschriften wird derzeit umgesetzt, und erste Schätzungen lassen einige positive Auswirkungen erwarten. Im Jahr 2013 wurden mehrere Maßnahmen zur Verbesserung der Einhaltung der Vorschriften im Bereich der Mehrwertsteuer sowie der Verbrauchssteuern getroffen. Für den Zeitraum 2014-2015 wurde eine neue gezielte Strategie eingeleitet.

(1) Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25).

- (10) Ungünstige demografische Entwicklungen lassen Zweifel an der langfristigen Tragfähigkeit der Haushaltspolitik Litauens aufkommen. 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 schrumpfenden Erwerbsbevölkerung 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, für eine umfassende Reform bedarf es jedoch umfangreicherer Veränderungen. Das Land hat die Rentenreform (zweite Säule) abgeschlossen, doch weder betriebliche Rentensysteme noch der freiwillige Erwerb von Rentenansprüchen konnten sich bisher durchsetzen. Neben der Anhebung des gesetzlichen Rentenalters sollten auch Maßnahmen ergriffen werden, um die Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer und altersgerechte Arbeitsbedingungen zu gewährleisten.
- (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. Auch werden nach wie vor nur in begrenztem Umfang aktive Arbeitsmarktmaßnahmen durchgeführt; diese müssen zudem wirksamer werden und zügiger erfolgen. Den Prognosen zufolge wird sich der Fachkräftemangel künftig noch weiter verstärken. Zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen ist es wichtig, die Berufs- und Hochschulbildung stärker 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 steigern. 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. Empfänger von Sozialleistungen für Langzeitarbeitslose werden nur unzureichend von Aktivierungsmaßnahmen erfasst. 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 niederschlägt. 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 nationale Reformprogramm und das Konvergenzprogramm 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 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 Stellungnahme⁽¹⁾ hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider —

EMPFEHLT, 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 Kommissionsdienststellen 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 der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts hindeutet; die Haushaltsstrategie im Jahr 2015 verstärkt, 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 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 unter anderem auf der Grundlage von Systemen für Qualifikationsprognosen bekämpft und lebenslanges Lernen fördert; zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von Jugendlichen die Schaffung eines hochwertigen Lehrstellenangebots und anderer Formen arbeitsbasierten Lernens 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. dafür sorgt, dass für die Bedürftigsten hinreichend Maßnahmen ergriffen werden, 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;

⁽¹⁾ Gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

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 8. Juli 2014.

Im Namen des Rates

Der Präsident

P. C. PADOAN
