



Brüssel, den 22.5.2017
COM(2017) 514 final

Empfehlung für eine
EMPFEHLUNG DES RATES
zum nationalen Reformprogramm Litauens 2017
mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Litauens 2017

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Litauens 2017

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Litauens 2017

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 5 Absatz 2,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission²,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse 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 16. November 2016 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht⁴ an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2017 eingeleitet wurde. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 9./10. März 2017 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 16. November 2016 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht an⁵, in dem sie Litauen nicht als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei. Am selben Tag nahm die Kommission auch eine Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets an. Diese Empfehlung wurde am 9./10. März 2017 vom Europäischen Rat gebilligt und am 21. März 2017 vom Rat verabschiedet⁶.

¹ ABI. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² COM(2017) 514 final.

³ P8_TA(2017)0038, P8_TA(2017)0039, und P8_TA(2017)0040.

⁴ COM(2016) 725 final.

⁵ COM(2016) 728 final.

⁶ AB1. C 92 vom 24.3.2017, S. 1.

- (2) Als Land, dessen Währung der Euro ist, und angesichts der engen Verflechtungen zwischen den Volkswirtschaften in der Wirtschafts- und Währungsunion sollte Litauen die vollständige und fristgerechte Umsetzung der Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet entsprechend der nachstehenden Empfehlung 2 sicherstellen.
- (3) Der Länderbericht 2017 für Litauen⁷ wurde am 22. Februar 2017 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Litauens bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 12. Juli 2016, bei der Umsetzung der Empfehlungen der Vorjahre und bei der Verwirklichung seiner nationalen Ziele im Rahmen von Europa 2020 bewertet.
- (4) Am 27. April 2017 übermittelte Litauen sein nationales Reformprogramm 2017 und am 28. April 2017 sein Stabilitätsprogramm 2017. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (5) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden in den Programmen der Mitgliedstaaten für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Wie in den Rechtsvorschriften über die ESI-Fonds vorgesehen⁸, kann die Kommission einen Mitgliedstaat zur Überarbeitung und Änderung seiner einschlägigen ESI-Fonds-Programme auffordern, wenn dies für die Förderung der Umsetzung der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen notwendig ist. Die Kommission hat weitere Leitlinien⁹ zur Anwendung dieser Vorschriften bereitgestellt.
- (6) Litauen unterliegt derzeit der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. In seinem Stabilitätsprogramm 2017 veranschlagt Litauen eine Verbesserung des Gesamtsaldos von einem Defizit von 0,4 % des BIP im Jahr 2017 auf einen Überschuss von 1,3 % des BIP im Jahr 2020. Das mittelfristige Haushaltziel – ein strukturelles Defizit von 1 % des BIP – dürfte während des Programmzeitraums mit einer Spanne eingehalten werden. Der zulässige Anpassungspfad umfasst die Rentenreform ab 2016. Für 2017 spiegelt er die zusätzlichen wichtigen Arbeitsmarktstruktur- und Rentenreformen wider. Dem Stabilitätsprogramm zufolge wird die gesamtstaatliche Schuldenquote voraussichtlich von 40,2 % des BIP im Jahr 2016 auf 33,8 % des BIP im Jahr 2020 zurückgehen. Das diesen Haushaltsprojektionen zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist plausibel. Gleichzeitig wurden die Maßnahmen, die zur Erreichung der ab 2017 anvisierten Überschussvorgaben erforderlich sind, nicht ausreichend spezifiziert.
- (7) In seinem Stabilitätsprogramm 2017 beantragte Litauen die Inanspruchnahme der vorübergehenden Abweichung von 0,5 % des BIP im Rahmen der präventiven

⁷ SWD(2017) 80 final.

⁸ Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

⁹ COM(2014) 494 final.

Komponente gemäß dem vom ECOFIN-Rat im Februar 2016 gebilligten „Gemeinsam vereinbarten Standpunkt zur Flexibilität im Stabilitäts- und Wachstumspakt“ im Hinblick auf die geplante Umsetzung wichtiger Strukturreformen mit einer positiven Auswirkung auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Die Reformen betreffen insbesondere die bessere Tragfähigkeit des Rentensystems mittels stärkerer Indexierung und eine allmähliche Anhebung der ruhegehaltsfähigen Beschäftigungsjahre. Mit den Reformen wurde jedoch keine automatische Verknüpfung des Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung eingeführt. Mit den Reformen werden zudem die Arbeitsbeziehungen durch die Einführung neuer Beschäftigungsverträge, kürzerer Kündigungsfristen, niedrigerer Abgangsgelder und flexiblerer Arbeitszeiten modernisiert. Auch verstärken die Reformen die Deckung und Angemessenheit der Arbeitslosen- und Sozialversicherungsleistungen, dehnen den Anwendungsbereich der aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen aus und verringern das Niveau illegaler und unversicherter Beschäftigung. Die Behörden gehen davon aus, dass sich die Reformen positiv auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen auswirken werden, indem auf lange Sicht durchschnittlich jährliche Einsparungen bei den Pensionsausgaben von bis zu 3,8 % des BIP erzielt werden, und dass der Arbeitsmarktanteil der Reform die durchschnittliche jährliche Zahl der Beschäftigten um bis zu 10 % steigern kann, was im Großen und Ganzen eine plausible Annahme zu sein scheint. Bei vollständiger und rechtzeitiger Umsetzung wird sich diese Reform somit positiv auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen auswirken. Auf dieser Grundlage kann Litauen derzeit als für die für 2017 beantragte vorübergehende Abweichung infrage kommend angesehen werden, sofern Litauen die vereinbarten Reformen angemessen umsetzt, was im Rahmen des Europäischen Semesters zu überwachen ist. Im Hinblick auf die Notwendigkeit, die dauerhafte Einhaltung des Mindestrichtwerts (d. h. ein strukturelles Defizit von 1,5 % des BIP) sicherzustellen, und unter Berücksichtigung des zuvor gewährten Zugeständnisses nach der Klausel für die Reform des Altersvorsorgesystems (0,1 % des BIP) kommt Litauen der aktuellen Bewertung zufolge für eine vorübergehende zusätzliche Abweichung von 0,4 % des BIP im Jahr 2017 infrage, was leicht unter den geforderten 0,5 % des BIP liegt.

- (8) Am 12. Juli 2016 empfahl der Rat Litauen, für 2017 sicherzustellen, dass die Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel auf das Zugeständnis für die Reform des Altersvorsorgesystems beschränkt wird.¹⁰ Unter Berücksichtigung der Zugeständnisse im Jahr 2016 für das Altersvorsorgesystem und der vorübergehenden Abweichung, die für 2017 im Zusammenhang mit der Umsetzung der Strukturreformen gewährt wird, würde eine Verschlechterung des strukturellen Saldos um 1,3 % des BIP im Jahr 2017 zugestanden. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2017 davon aus, dass Litauen diese Vorgabe 2017 erfüllt. 2018 dürfte Litauen sein mittelfristiges Haushaltsziel erreichen; dies gilt unter Berücksichtigung der Zugeständnisse im Zusammenhang mit der Umsetzung der Reform des Altersvorsorgesystems für 2016 und der Strukturreform für 2017, da vorübergehende Abweichungen für einen Zeitraum von drei Jahren gelten. Auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2017 der Kommission entspricht dies einer maximalen nominalen Wachstumsrate der staatlichen Nettoprimärausgaben in Höhe von 6,4 % für 2018, was eine Verschlechterung des strukturellen Saldos um -0,6 %

¹⁰ Litauen darf 2017 und 2018 von seinem mittelfristigen Haushaltsziel aufgrund des für 2016 gewährten Zugeständnisses für die Reform des Altersvorsorgesystems abweichen, da vorübergehende Abweichungen für einen Zeitraum von drei Jahren gelten.

des BIP bedeutet. Bei einer unveränderten Politik dürfte Litauen diese Vorgabe 2018 erfüllen. Insgesamt ist der Rat der Auffassung, dass Litauen die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts in den Jahren 2017 und 2018 erfüllen dürfte.

- (9) Infolge der jüngsten Anhebung des nicht steuerpflichtigen Mindestlohns wurden Geringverdiener in den letzten Jahren steuerlich erheblich entlastet, womit sich die Lage dem EU-Durchschnitt annähert. Gleichzeitig wurden nur begrenzt ausgleichende Steueranhebungen vorgenommen, sodass die Steuereinnahmen anteilig am BIP weiterhin zu den niedrigsten in der EU gehören und Litauen infolgedessen seine sozialen Herausforderungen nur begrenzt in Angriff nehmen kann. Die niedrigen Steuereinnahmen sind die Folge einer relativ umfangreichen Schattenwirtschaft und relativ geringer Einnahmen aus Umwelt- und Kapitalbesteuerung.
- (10) Auch wenn Litauen in den letzten Jahren die Mehrwertsteuer-Erhebung verbessert hat, ist die Mehrwertsteuerlücke eine der größten in der EU. Die Meldungslücke bei Löhnen und Gehältern verschärft das Problem der geringen Steuererhebung umso mehr. Eine bessere Einhaltung der Steuervorschriften würde zu Steuermehreinnahmen führen sowie die Fairness des Steuersystems und die Effizienz der Wirtschaft verbessern.
- (11) Der Anstieg der Altersabhängigkeitsquote dürfte sich weiter intensivieren, und die Rentenausgaben anteilig am BIP dürften den derzeitigen Rentenvorschriften zufolge bis Ende der 2030er Jahre um rund 50 % steigen. Eine Verknüpfung der Altersvorsorgeleistungen an die Lebenserwartung ist von ausschlaggebender Bedeutung, will man den Druck der Rentenausgaben auf die öffentlichen Finanzen mildern.
- (12) Litauen hat das Inkrafttreten des neuen Arbeitsrechts und anderer Rechtsvorschriften zum neuen Sozialmodell verschoben. Dadurch kann es ein gutes Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Sicherheit bei den Arbeitsmarktbeziehungen gewährleisten. Der hohe Anteil an von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen bleibt zusammen mit der wachsenden Ungleichverteilung bei den Einkommen eine große Herausforderung für Litauen. Das Verhältnis der Einkommen der wohlhabendsten 20 % zu den ärmsten 20 % der Haushalte stieg von 5,3 im Jahr 2012 auf 7,5 im Jahr 2015 und ist das zweithöchste in der EU. Diese Entwicklung ist dem Wirtschaftswachstum, der makroökonomischen Stabilität und der Förderung einer inklusiven Gesellschaft abträglich. Auf diese Herausforderung hat das System der sozialen Sicherheit aufgrund der geringen Ausgaben für die soziale Sicherung derzeit keine wirksame Antwort. Darüber hinaus ist der Unterschied bei der Ungleichverteilung bei den Einkommen vor und nach Steuern und Sozialleistungen einer der geringsten in der EU. Allerdings hat die Regierung den Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung als eine ihrer vorrangigen Prioritäten genannt. Die Rechtsvorschriften zum neuen Sozialmodell erhöhen die Angemessenheit und die Reichweite bei den Arbeitslosenleistungen. Zudem wird über die Angemessenheit des Sozialhilfesystems diskutiert. Diese wichtigen Entscheidungen müssen noch angenommen und umgesetzt werden. Um die Armut der älteren Bevölkerung zu bekämpfen, fügte Litauen 2016 einen Indexierungsmechanismus in seine Rentenvorschriften ein, der zur Verbesserung der Angemessenheit der Renten genutzt werden kann.
- (13) Litauen muss unbedingt die Herausforderungen bei den Kompetenzen und die negativen Auswirkungen seiner zurückgehenden Erwerbsbevölkerung angehen. Der

Anteil der Schüler mit unzureichenden Basiskompetenzen bleibt hoch. Trotz der hohen Quote der Tertiärabschlüsse ist das tertiäre Bildungssystem durch geringe Qualitätsstandards und mangelnde finanzielle Anreize geprägt, die eher zu Übermaß und Ineffizienz anstatt Leistung führen. Die Bemühungen um die Gewährleistung eines hochwertigen Unterrichtswesens auf allen Bildungsebenen (einschließlich einer Reform von Karrierewegen und Arbeitsbedingungen) müssen fortgesetzt werden. Dies ist von ausschlaggebender Bedeutung, will man schwache Leistungen und Mängel im Erziehungswesen angehen sowie die Qualität der tertiären Bildung gewährleisten (einschließlich durch Einführung einer leistungsbasierten Finanzierung und der Konsolidierung des Hochschulwesens). Das anhaltend niedrige Beteiligungs niveau in der Erwachsenenbildung in Litauen behindert die Effizienz der Arbeitsmarktreformen und die Höherqualifizierung der Arbeitskräfte. Litauen hat seine Bemühungen auf den Ausbau des Angebots und die Relevanz öffentlicher Lernangebote gelegt. Bislang wurden jedoch keine spürbaren Ergebnisse erzielt. Um höhere und nachhaltige Beteiligungs räten bei der Erwachsenenbildung zu erzielen, muss Litauen auch Einzelpersonen zu erneutem Lernen anspornen und Arbeitgeber zu Lernangeboten für ihre Beschäftigten motivieren.

- (14) Die Arbeitslosigkeit bei Geringqualifizierten und Personen mit Kompetenzen auf mittlerem Niveau liegt immer noch über dem EU-Durchschnitt. Bei Menschen mit Behinderungen besteht eine hohe Armutssquote, die zum Teil auf ihre schwache Arbeitsmarktintegration zurückzuführen ist. Aktive Arbeitsmarktmaßnahmen spielen derzeit eine begrenzte Rolle, wenn es darum geht, Menschen bei der Reintegration auf dem litauischen Arbeitsmarkt zu helfen. Litauen hat noch erheblichen Spielraum, den Arbeitsmarkt inklusiver zu gestalten. Dies gilt auch für das Angebot besserer Unterstützungsmaßnahmen für Menschen mit Behinderungen. Dazu zählen beispielsweise der Ausbau unterstützter Beschäftigung und das Programm zur beruflichen Rehabilitation von Behinderten sowie die Verfügbarkeit von Budgets für die Rehabilitation. Das unlängst verabschiedete Beschäftigungsgesetz könnte dazu beitragen, dass mehr aktive Arbeitsmarktmaßnahmen bereitgestellt werden.
- (15) Bei der Verbesserung des sozialen Dialogs hat Litauen in den letzten Jahren Fortschritte gemacht. Die Sozialpartner sind aktiv in die Gespräche über das neue Arbeitsrecht und das neue Sozialmodell involviert, und die Regierung hat den Aktionsplan zum Ausbau des sozialen Dialogs umgesetzt. Er zielt auf einen Kapazitätsaufbau bei den Sozialpartnern, die Förderung von Tarifverhandlungen und die Verbesserung des sozialen Dialogs auf allen Ebenen ab.
- (16) In Litauen wirken sich die schlechten Ergebnisse im Gesundheitsbereich sehr negativ auf die potenziell verfügbare Erwerbsbevölkerung und die Arbeitsproduktivität aus. Auch wenn Anstrengungen unternommen werden, um den Patienten kosteneffizientere Arten der Gesundheitsversorgung zu bieten, sind die Leistungen des Gesundheitssystems weiterhin durch den hohen Anteil der stationären Behandlungen und die niedrigen Ausgaben für Prävention und öffentliches Gesundheitswesen belastet. Eigenleistungen sind sehr hoch, vor allem für Medikamente.
- (17) Nachteilige demografische Entwicklungen bedeuten, dass das Wachstum zunehmend von der Arbeitsproduktivität abhängen wird. Im Zeitraum 2000-2015 verzeichnete Litauen eine der höchsten Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität in den EU-Mitgliedstaaten. In jüngster Zeit haben sich diese Raten allerdings verlangsamt. Die öffentlichen Investitionen Litauens leiden unter schlechter Planung und der mangelnden Verknüpfung mit den strategischen Zielen des Landes. Die öffentliche

FuE-Intensität stieg 2015 auf einen Wert leicht über dem EU-Durchschnitt; die FuE-Intensität der Unternehmen bleibt jedoch noch immer zurück. Die 2016 verabschiedeten „Litauischen Leitlinien zur Reform der Wissenschafts- und Innovationspolitik“ zielen darauf ab, die verbleibenden Herausforderungen in Forschung und Innovation anzugehen. Darin werden Reformen für die institutionelle FuE-Finanzierung, die Konsolidierung von Forschungsinstituten und Hochschulen, Wissenschafts- und Technologieparks und eine bessere politische Koordinierung, Überwachung und Bewertung gefordert. Bei der Förderung alternativer Finanzierungswege hat Litauen ebenfalls einige Fortschritte erzielt. So hat es die Auflegung einer Reihe von Risikokapital- und Seedkapitalfonds unterstützt. Unlängst hat die Regierung zudem ein Gesetz zu Crowd-Investitionen angenommen.

- (18) Die Zahl der vor Gericht gebrachten Bestechungsfälle ist in den letzten Jahren stetig gewachsen. Litauen hat also seine Bemühungen auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung weiter ausgebaut. In einigen wichtigen Bereichen allerdings wie dem Gesundheitswesen und der öffentlichen Auftragsvergabe, werden die Vorschriften gegen Kleinkriminalität und Korruption auf höchster Ebene in der Praxis nicht immer umgesetzt. Im Gesundheitswesen ist die häufige Praxis der informellen Zahlungen an Ärzte problematisch. Das öffentliche Auftragswesen ist vor allem auf kommunaler Ebene nicht hinreichend transparent. Darüber hinaus sind kaum vorhandene „Whistleblowing“-Vereinbarungen für Hinweise auf mögliche Unregelmäßigkeiten im öffentlichen und privaten Sektor wenig förderlich. Die Regierung hat die Bekämpfung der Korruption im Gesundheitswesen zu einer Priorität des Antikorruptionsprogramms gemacht. Um überdies Korruptionsrisiken und Interessenkonflikte bei einer öffentlichen Auftragsvergabe von geringem Wert zu verringern, hat die Regierung öffentliche Auftraggeber verpflichtet, Online-Informationen über eingeleitete Bieterverfahren, Bieter, die den Zuschlag erhalten haben und vergebene Aufträge zu veröffentlichen. Um die Umsetzung dieser Maßnahmen zu gewährleisten, bedarf es allerdings einer kontinuierlichen Überwachung.
- (19) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Litauens umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2017 veröffentlicht. Auch hat sie das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der an Litauen gerichteten Empfehlungen der Vorjahre 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 EU insgesamt durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien beurteilt.
- (20) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm geprüft; seine Stellungnahme¹¹ hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider —

EMPFIEHLT, dass Litauen 2017 und 2018

1. seine Haushaltspolitik gemäß den Anforderungen der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts fortsetzt, was eine Beibehaltung des mittelfristigen

¹¹

Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

Haushaltsziels im Jahr 2018 impliziert. Dabei ist den Zugeständnissen für die Umsetzung der Reform des Altersvorsorgesystems und der Strukturreformen Rechnung zu tragen, für die eine vorübergehende Abweichung gewährt wurde; die Einhaltung der Steuervorschriften verbessert und die Steuerbemessungsgrundlage auf weniger wachstumsschädliche Quellen ausdehnt; Maßnahmen ergreift, um die Herausforderung der mittelfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im Hinblick auf die Renten anzugehen;

2. Kompetenzmängel durch wirksame Arbeitsmarktmaßnahmen und Erwachsenenbildung behebt und Bildungsergebnisse durch die Förderung eines höherwertigen Unterrichts- und Hochschulwesen verbessert; die Leistungen des Gesundheitswesens durch den Ausbau der ambulanten Versorgung, Prävention von Krankheiten und bessere Erschwinglichkeit erhöht; die Angemessenheit des Systems der sozialen Sicherheit verbessert.
3. Maßnahmen zur Erhöhung der Produktivität ergreift, indem es die Effizienz der öffentlichen Investitionen erhöht und diese besser mit den strategischen Zielen des Landes verknüpft.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*