EMPFEHLUNG DES RATES

vom 12. Juli 2011

zum nationalen Reformprogramm Ungarns 2011 und zur Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Konvergenzprogramm Ungarns für 2011-2015

(2011/C 209/03)

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 nahm der Europäische Rat den Vorschlag der Kommission für eine neue Wachstums- und Beschäftigungsstrategie („Europa 2020“) an; diese Strategie stützt sich auf eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik in den Schlüsselbereichen, 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 Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Europäischen 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.

(5) Am 15. April 2011 legte Ungarn seine Aktualisierung des Konvergenzprogramms für den Zeitraum von 2011 bis 2015 und sein nationales Reformprogramm für 2011 vor. Um den Verknüpfungen zwischen den beiden Programmen Rechnung zu tragen, wurden sie gleichzeitig bewertet.

(6) Ungarn wurde von der Krise im Herbst 2008 schwer getroffen und das Land verlor den Zugang zur Finanzierung über die Märkte. Um diese Schwierigkeiten zu überwinden, hat Ungarn ein Anpassungsprogramm umgesetzt, dessen Schwerpunkt auf der Haushaltskonsolidierung und der Beaufsichtigung des Finanzsektors lag, und das Land wurde durch eine Finanzhilfe der EU und des IWF unterstützt. Vor diesem Hintergrund erlangte es im Frühling 2009 die Finanzierung über die Märkte wieder, und die Wirtschaft überwand die Rezession — nach einem Rückgang von 6,7 % im Jahr 2009 stieg das BIP 2010, unterstützt durch eine Zunahme der Exporte, wieder um 1,2 % an. Gleichzeitig stieg die Arbeitslosenquote von unter 8 % in der Zeit vor der Krise auf über 11 % weiter an. In der zweiten Hälfte 2010 hat die Regierung erhebliche Steuerkürzungen angekündigt, die im Zeitraum von 2010 bis 2013 umgesetzt werden sollen. Um die Verschlechterung der Haushaltsposition einzudämmen, hat sie gleichzeitig Sonderabgaben eingeführt und zusätzliche dauerhafte Ausgabenkürzungen vorgenommen. Zudem hat der Beschluss, das verbindliche private Rentenversicherungssystem abzuschaffen, sowohl zu dauerhaften als auch zu einmaligen Einnahmen geführt. Obwohl durch diese Maßnahmen die Abweichung im Jahr 2010 auf 0,4 % über dem Defizitziel von 3,8 % des BIP beschränkt werden konnte und 2011 ein Überschuss erzielt werden wird, hat sich die Finanzlage deutlich verschlechtert. Vor diesem Hintergrund und zur Stärkung des wirtschaftlichen Wachstumspotenzials hat die Regierung im März 2011 ein strukturelles Reformprogramm angekündigt und weitere Konsolidierungsmaßnahmen angenommen.

(7) Auf der Grundlage der Bewertung des aktualisierten Konvergenzprogramms gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates ist der Rat der Auffassung, dass das als Grundlage für die Haushaltsprognose dienende makroökonomische Szenario gegenüber der Frühjahrsprognose 2011 der Kommissionsdienststellen etwas optimistisch ist, insbesondere hinsichtlich der Entwicklung der Inlandsnachfrage. In der Aktualisierung des Programms wird eine Korrektur des übermäßigen Defizits bis zu der vom Rat festgesetzten Frist im Jahr 2011 angestrebt; dies soll durch einen dank der erheblichen einmaligen

[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).

Einnahmen aus dem Rentenkapital erzielten Überschuss von 2 % des BIP erreicht werden. Der Haushalt soll 2012 ein Defizit von 2,5 % des BIP aufweisen und in der Folge schrittweise bis auf 1,5 % des BIP im Jahr 2015 sinken, was hauptsächlich durch eine Ausgabenbeschränkung erzielt werden soll. Im der Aktualisierung wird das mittelfristige Ziel für die Haushaltslage als ein strukturelles Defizit von 1,5 % des BIP bestätigt. Es wird erwartet, dass die Konsolidierungsstrategie zu einer strukturellen Verringerung des Haushaltsdefizits führen und die Schuldenquote auf einen Abwärtskurs bringen wird, der bis 201564 % des BIP ereichen soll. Mit einer strukturellen Verbesserung, die erst ab 2012 eintreten soll, scheint sich die Strategie jedoch auf die letzten Programmjahre zu konzentrieren. Gleichzeitig steht die kumulative strukturelle Verschlechterung von über 3 % des BIP in den Jahren 2010 und 2011 nicht im Einklang mit der Empfehlung des Rates vom Juli 2009, in der Ungarn aufgefordert wurde, eine strukturelle Anpassung von mindestens 0,5 % des BIP zu erlangen. Der Frühjahrsprognose zufolge ist 2012 mit einem Defizit von 3,3 % des BIP zu rechnen, was einige Umsetzungsrisiken von 0,5 % des BIP einschließt; vor diesem Hintergrund kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Schwellenwert in jenem Jahr erneut überschritten werden könnte, sofern nicht weitere Maßnahmen ergriffen werden. Außerdem sind in dem von der Kommission neu veranschlagten strukturellen Defizitkurs die erforderlichen Anpassungen nicht berücksichtigt, durch die die Erreichung des mittelfristigen Ziels bis zum Ende des Konvergenzprogrammzeitraums gewährleistet werden könnte, insbesondere ist nach 2013 keine weitere strukturelle Anpassung vorgesehen, obwohl der Abstand zum mittelfristigen Ziel klein ist.

Schließlich führt die Abschaffung des verbindlichen privaten Rentenversicherungssystems zwar zu einmaligen und zu dauerhaften Einnahmen, erhöhen allerdings gleichzeitig die langfristigen Verbindlichkeiten. Die dann folgende Verschlechterung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte — wobei berücksichtigt wird, dass ein Teil der Vermögenswerte des Pensionsfonds zur Finanzierung der gegenwärtigen Ausgaben verwendet wird — wird teilweise durch einige angekündigte Schritte in Bezug auf das Rentensystem im Rahmen des Strukturreformprogramms wieder ausgeglichen (zum Beispiel zum Teil bereits umgesetzte Änderungen bei den Parametern der öffentlichen Säule). Nach der jüngsten Bewertung der Kommission erscheinen die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen als mittel.

(8) Die Haushaltskonsolidierung stellt weiterhin eine große Herausforderung dar. Ohne eine rigorose Umsetzung der angekündigten Maßnahmen und nötigenfalls zusätzliche strukturelle Maßnahmen kann nicht gewährleistet werden, dass das übermäßige Defizit nachhaltig korrigiert und ein angemessener Forschritt in Richtung auf das mittelfristige Ziel erreicht wird. Außerdem wird die Haushaltskonsolidierung auch dazu beitragen, den Schuldenstand auf einen angemessenen Abwärtskurs zu führen und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu verbessern, für die ein mittleres Risiko besteht. Eine vollständige Nutzung der konjunkturellen Mehreinnahmen könnte zur Beschleunigung der Haushaltskonsolidierung beitragen. Vor diesem Hintergrund wird der halbjährliche Fortschrittsbericht der Behörden im Rahmen des Defizitverfahrens ein nützliches Instrument zur genauen Überwachung des Fortschritts bei der Haushaltskonsolidierung darstellen.

(9) Mit der kürzlich angenommenen Verfassung wird eine verfassungsmäßige Schuldenbremse bei 50 % des BIP eingeführt und dem Finanzrat ein Vetorecht über den jährlichen Haushalt verliehen; das könnte ein erster Schritt zur Verbesserung des Haushaltsrahmens sein. Die wichtigen Einzelheiten werden jedoch erst in den nachfolgenden „Schwerpunktgesetzen" festgelegt werden (z. B. die temporären numerischen Regeln bis die Schuldenquote auf 50 % gefallen ist oder die genaue Auslegung der Ausweichklausel). Die Einführung einer nominalen Schuldenstandsobergrenze könnte, falls sie als Universalinstrument benutzt wird, unter sonst gleichen Bedingungen, einen prozyklischen finanzpolitischen Kurs zur Folge haben. Außerdem ist der Aufgabenbereich der verbesserten Finanzbehörde relativ gering (beschränkt auf eine Stellungnahme zum Haushaltsentwurf, wenn auch mit einem starken Vetorecht) und umfasst nicht den gesamten Haushaltszyklus (z. B. durch Echtzeit-Bewertungen der neuen politischen Maßnahmen mit wichtigen budgetären Auswirkungen). Schließlich müssen auch andere Aspekte der Haushaltsführung noch geklärt werden, wie die mittelfristige Ausrichtung der Finanzpolitik und das Problem der Transparenz.

(10) Die Beschäftigungsquote zählt zu den niedrigsten in der EU (60,4 %). Die Beschäftigungsquote von Frauen ist ebenfalls niedrig (55 %), und der Unterschied zwischen den Beschäftigungsquoten von Frauen mit Kindern im Alter von bis zu 6 Jahren und Frauen ohne Kinder zählt zu dem zweithöchsten in der EU (33,6 gegenüber dem EU-Durchschnitt von 12,1 Prozentpunkten). Es bestehen Mängel in der Kapazität von Tagesbetreuungsdiensten in Ungarn, wobei das Angebot außerhalb der größeren Städte und in Regionen mit sehr hoher Arbeitslosigkeit besonders gering ist. Eine Verbesserung der Angebote für die Tagesbetreuung wäre eine bedeutende Maßnahme, um beiden Elternteilen die Erwerbsbeteiligung zu erleichtern.

(11) In Ungarn besteht eine relativ hohe Steuer- und Abgabenbelastung auf die Arbeit. Diese negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung wurden zwar teilweise im Rahmen des neuen Einkommensteuersystems behandelt, insbesondere für diejenigen mit einem überdurchschnittlichen Einkommen und für diejenigen mit Kindern und zielt somit darauf ab, die drängensten Probleme der Wettbewerbsfähigkeit und der Demographie anzugehen. Obwohl die Steuerquote verringert wurde, hat die Steuer- und Abgabenbelastung für Niedriglohnempfänger ohne Kinder allerdings zugenommen, wenn man das Auslaufen der Lohnsteuererleichterung berücksichtigt.

(12) Die öffentlichen Arbeitsverwaltungen leiden unter unzureichenden Verwaltungskapazitäten, und die Effizienz der Dienste im Hinblick auf die Eingliederung der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt konnte durch frühere Finanzspritzen nicht wesentlich verbessert werden. Die Finanzierung von Beschäftigungsprogrammen ist nicht ausreichend an Ergebnisse gebunden, insbesondere im Fall von nationalen Maßnahmen. Vor kurzem wurde angekündigt, dass die Bezugsdauer der Arbeitslosenunterstützung auf eines der niedrigsten Niveaus in der EU gesenkt werden

wird. Die Auswirkungen dieser Maßnahme auf den Arbeitsmarkt müssen bewertet werden, insbesondere um ihre Wirksamkeit bei der Anhebung der Erwerbsbeteiligung zu bestimmen.

(13) Einige benachteiligte Gruppen, insbesondere die Roma, sind weiterhin unverhältnismäßig von Armut und den damit verbundenen Faktoren, wie Arbeitslosigkeit oder niedrige Bildungsabschlüsse, betroffen. Die Beschäftigungsquote ist im Fall von gering qualifizierten Arbeitnehmern und insbesondere bei Männern besonders niedrig (36,8 % gegenüber dem europäischen Durchschnitt von 53,4 %). Schätzungen zufolge leben 70 % der Roma-Bevölkerung unter der Armutsgrenze. Die große Mehrheit von ihnen lebt in benachteiligten Regionen und hat kaum Zugang zu Chancen auf dem Arbeitsmarkt und öffentlichen Dienstleistungen.

(14) KMU werden durch die Komplexität des Regelungsrahmens, einem großen Verwaltungsaufwand und einer begrenzten Rechenschaftspflicht und Transparenz in der öffentlichen Verwaltung behindert. Der Zugang von KMU zu einer Frühfinanzierung ist schlechter als im EU-Durchschnitt. Im nationalen Reformprogramm ist eine Reihe von Maßnahmen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands und zur Verbesserung des Geschäftsklimas im Allgemeinen enthalten. Die Rolle der Finanzierungsmechanismen außerhalb des Bankensektors hinkt hinter denen anderer europäischer Länder hinterher. Die Wirksamkeit früherer Programme zur Unterstützung des Sektors wurde nicht systematisch evaluiert.

(15) Die Kommission hat das Konvergenzprogramm und das nationale Reformprogramm für Ungarn bewertet und hat auch das Vorhaben der Regierung berücksichtigt, den Euro-Plus-Pakt zu begleiten. Sie hat dabei nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Ungarn berücksichtigt, sondern auch die Einhaltung der EU-Vorschriften und -Richtungsvorgaben, da es notwendig ist, die generelle wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu stärken. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Finanzanpassungsstrategie hauptsächlich auf die Ausgabenseite ausgerichtet ist und dass die vom Rat auf 2011 festgesetzte Frist, um das Defizit unter den Schwellenwert von 3 % des BIP zu senken, folglich nur aufgrund der erheblichen einmaligen Einnahmen, insbesondere aus dem Rentenkapital, eingehalten wird und die strukturellen Verbesserungen erst 2012 beginnen werden. In Anbetracht der Umsetzungsrisiken kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Schwellenwert in jenem Jahr erneut überschritten werden könnte, sofern nicht weitere Maßnahmen ergriffen werden. Langfristig werden durch das von der Kommission neu berechnete Konvergenzprogramm außerdem keine weiteren Fortschritte in Richtung auf das mittelfristige Ziel gewährleistet, auch wenn die Differenz gering ist. Weitere Maßnahmen zur Steigerung der Erwerbsbeteiligung und zur Modernisierung der Arbeitsvermittlungsdienste würden dazu beitragen, mehr Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Eine weitere Verringerung des Verwaltungsaufwands würde dazu beitragen, die Rahmenbedingungen für Unternehmen zu verbessern und das Wachstum von KMU zu unterstützen.

(16) In Anbetracht dieser Bewertung, in der auch der Empfehlung des Rates vom 7. Juli 2009 gemäß Artikel 126 Absatz 7 AEUV Rechnung getragen wird, hat der Rat die Aktualisierung des Konvergenzprogramms Ungarns für das Jahr 2011 geprüft, und seine Stellungnahme [1] findet insbesondere in den Empfehlungen unter den Nummern 1 und 2 ihren Ausdruck. Der Rat hat unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25. März 2011 außerdem das nationale Reformprogramm Ungarns geprüft —

EMPFIEHLT Ungarn im Zeitraum 2011-2012 die folgenden Maßnahmen zu ergreifen:

1. Die Haushaltskonsolidierungsanstrengung muss verstärkt werden, um der Empfehlung des Rates nachzukommen, das exzessive Defizit nachhaltig zu korrigieren, unter anderem indem die im veranschlagten Haushaltsüberschuss von 2 % des BIP implizierte strukturelle Verschlechterung vermieden wird und das Defizit im Jahr 2012 und darüber hinaus sicher unter dem Schwellenwert von 3 % des BIP gehalten wird, so dass die hohe öffentliche Schuldenquote verringert wird. Durchführung der angekündigten finanzpolitischen Maßnahmen und nötigenfalls Annahme weiterer unbefristeter Maßnahmen spätestens im Haushalt 2012, um die Haushaltsziele für jenes Jahr zu gewährleisten. Der Haushalt 2012 sollte auch die zusätzlichen Maßnahmen zur Erreichung des im Konvergenzprogramm gesetzten Ziels für 2013 benennen. Sicherstellung eines Fortschritts in Richtung auf das mittelfristige Ziel um jährlich mindestens 0,5 % des BIP bis das mittelfristige Ziel erreicht ist, und Verwendung eventueller konjunkturellen Mehreinnahmen dazu, die Haushaltskonsolidierung zu beschleunigen.

2. Annehmen und Umsetzen von Verordnungen zur Festlegung der operativen Aspekte des neuen verfassungsmäßigen finanzpolitischen Kontrollrahmens, einschließlich u. a. der numerischen Regeln, die auf zentraler und lokaler Ebene umzusetzen sind, bis die Schuldenquote auf unter 50 % des BIP gefallen ist. In Bezug auf den Haushaltsrahmen Durchführung und Stärkung der mehrjährige Finanzplanung, Verbesserung der Transparenz der öffentlichen Finanzen und Erweiterung des Aufgabenbereich des Finanzrats.

3. Steigerung der Erwerbsbeteiligung durch eine budgetneutrale Eindämmung der Auswirkungen der Steuerreform auf Niedriglohnempfänger. Verstärkung der Maßnahmen zum Anreiz für eine Erwerbsbeteiligung von Frauen durch eine Ausweitung der Kinderbetreuungs- und Vorschuleinrichtungen.

4. Es müssen Schritte unternommen werden, um die Kapazität der öffentlichen Arbeitsverwaltungen und anderer Anbieter zu stärken, um die Qualität und Wirksamkeit der Weiterbildung, der Unterstützung bei der Arbeitsuche und der individualisierten Dienstleistungen zu erhöhen. Verstärkung aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen, die positive nachprüfbare Ergebnissen bringen. Spezifische Programme für gering qualifizierte Arbeitnehmer und andere besonders benachteiligte Gruppen müssen in Absprache mit den Beteiligten eingeführt werden.

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

5. Die Rahmenbedingungen für Unternehmen müssen durch die Durchführung aller für Regulierungsreformen vorgesehenen Maßnahmen und durch eine Verringerung des Verwaltungsaufwands im nationalen Reformprogramm verbessert werden. Die Wirksamkeit der aktuellen Unterstützungsmaßnahmen für KMU sollte bewertet und die öffentlichen Programme sollten angepasst werden, um den Zugang zu einer Finanzierung außerhalb des Bankensektors zu verbessern.

Geschehen zu Brüssel am 12. Juli 2011.

Im Namen des Rates
Der Präsident
J. VINCENT-ROSTOWSKI