RÅDETS HENSTILLING

af 12. juli 2011

om Ungarns nationale reformprogram for 2011 og med Rådets udtalelse om Ungarns opdaterede konvergensprogram, 2011-2015

(2011/C 209/03)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker [1], særlig artikel 9, stk. 3,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til konklusionerne fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som har hørt Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, og

som tager følgende i betragtning:

(1) Den 26. marts 2010 godkendte Det Europæiske Råd Kommissionens forslag til en ny strategi for vækst og beskæftigelse, Europa 2020, baseret på en øget koordinering af de økonomiske politikker, som vil fokusere på nøgleområder, hvor der skal gøres en særlig indsats for at øge Europas potentiale for bæredygtig vækst og konkurrenceevne.

(2) Den 13. juli 2010 vedtog Rådet en henstilling om de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Unionens økonomiske politikker (2010-2014), og den 21. oktober 2010 vedtog Rådet en afgørelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker [2], som tilsammen udgør de »integrerede retningslinjer«. Medlemsstaterne blev opfordret til at tage de integrerede retningslinjer i betragtning i deres nationale økonomiske politik og beskæftigelsespolitik.

(3) Den 12. januar 2011 vedtog Kommissionen den første årlige vækstundersøgelse, som markerer starten på en ny cyklus med økonomisk styring i EU og det første europæiske halvår med forudgående og integreret politisk samordning, som er forankret i Europa 2020-strategien.

(4) Den 25. marts 2011 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne for finanspolitisk konsolidering og strukturreformer (i overensstemmelse med Rådets konklusioner af 15. februar og 7. marts 2011 og i forlængelse af Kommissionens årlige vækstundersøgelse). Det understregede behovet for at prioritere genopretning af sunde budgetter og finanspolitisk holdbarhed, nedbringelse af arbejdsløsheden ved hjælp af arbejdsmarkedsreformer og nye bestræbelser på at øge væksten. Det opfordrede medlemsstaterne til at omsætte disse prioriteter til konkrete foranstaltninger, der skal medtages i deres stabilitets- eller konvergensprogrammer og nationale reformprogrammer.

(5) Den 15. april 2011 forelagde Ungarn sin 2011-opdatering af konvergensprogram for perioden 2011-2015 og sit nationale reformprogram for 2011. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.

(6) Ungarn blev alvorligt ramt af krisen i efteråret 2008, idet landet mistede adgangen til markedsbaseret finansiering. For at overvinde disse vanskeligheder gennemførte Ungarn et tilpasningsprogram, som fokuserede på finanspolitisk konsolidering og tilsyn med den finansielle sektor og blev understøttet af finansiel støtte fra EU og IMF. På den baggrund opnåede landet igen markedsadgang i foråret 2009, og økonomien kom ud af recessionen: efter en nedgang på 6,7 % i 2009 steg BNP med 1,2 % i 2010, støttet af den voksende eksport. Samtidig voksede arbejdsløsheden yderligere til over 11 % fra niveauet på under 8 % før krisen. I andet halvår af 2010 bebudede regeringen, at der i 2010-2013 ville blive gennemført betydelige skattenedsættelser. For at begrænse den finanspolitiske forringelse indførte den sideløbende hermed ekstraordinære afgifter og foretog yderligere permanente udgiftsnedskæringer. Endvidere har beslutningen om at afskaffe den obligatoriske private pensionssøjle resulteret i både permanente indtægter og engangsindtægter. Selv om disse foranstaltninger gjorde det muligt at begrænse afvigelsen i 2010 til 0,4 % af BNP over underskudsmålet på 3,8 % af BNP og vil resultere i et overskud i 2011, blev den underliggende stilling forringet betydeligt. På den baggrund og for at styrke det økonomiske vækstpotentiale bebudede regeringen et strukturreformprogram i marts 2011 og vedtog yderligere konsolideringsforanstaltninger.

(7) Baseret på vurderingen af det opdaterede konvergensprogram i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97

[1] EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

[2] Opretholdt for 2011 ved Rådets afgørelse 2011/308/EU af 19. maj 2011 om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker (EUT L 138 af 26.5.2011, s. 56).

er Rådet af den opfattelse, at med udgangspunkt i Kommissionens tjenestegrenes prognose fra foråret 2011 er det makroøkonomiske scenario, der danner grundlag for budgetfremskrivningerne, en anelse optimistisk, især i betragtning af udviklingen i den indenlandske efterspørgsel. Opdateringen tager sigte på at korrigere det uforholdsmæssigt store overskud inden den frist i 2011, der blev sat af Rådet, hvilket skal opnås med et overskud på 2 % af BNP som følge af de betydelige engangsindtægter fra pensionsaktiverne. Budgettet vil udvise et underskud på 2,5 % af BNP i 2012 for derefter at falde gradvis til 1,5 % af BNP i 2015, primært på grundlag af udgiftsbegrænsning. Opdateringen bekræfter landets mellemfristede målsætning for budgetstillingen i strukturelle termer, dvs. et underskud på 1,5 % af BNP. Konsolideringsstrategien forventes at mindske budgetunderskuddet strukturelt og få gælden til at falde til 64 % af BNP i tiden frem til 2015. Den synes dog at være temmelig koncentreret om den sidste del af perioden, idet de strukturelle forbedringer først starter fra og med 2012, hvorimod den kumulative strukturelle forringelse på mere end 3 % af BNP i løbet af 2010 og 2011 ikke er i overensstemmelse med Rådets henstilling fra juli 2009, hvori Ungarn blev opfordret til at opnå en strukturel tilpasning på mindst 0,5 % af BNP. Forårsprognosen viser et underskud på 3,3 % af BNP i 2012, som bygger på antagelsen om visse gennemførelsesrisici på 0,5 % af BNP; på dette grundlag kan det ikke udelukkes, at tærsklen igen overskrides i det pågældende år, medmindre der træffes yderligere foranstaltninger. Desuden vil den forventede udvikling i det strukturelle underskud, som det er blevet genberegnet af Kommissionen, ikke muliggøre de nødvendige tilpasninger, som ville sikre, at den mellemfristede målsætning kan nås ved udgangen af perioden for konvergensprogrammet; især er der ingen yderligere strukturel tilpasning efter 2013, til trods for at margenen til den mellemfristede målsætning er lille.

Endelig vil afskaffelsen af den obligatoriske private pensionssøjle medføre yderligere engangsindtægter og permanente indtægter på kort og mellemlang sigt, men vil samtidig øge den langfristede gæld. Den deraf følgende sandsynlige forringelse af den finanspolitiske holdbarhed på lang sigt, idet der tages hensyn til at en del af pensionsfondens midler bruges til at finansiere løbende udgifter, modsvares delvist af adskillige bebudede skridt vedrørende pensionssystemet inden for rammerne af det strukturelle reformprogram (f.eks. de allerede delvist gennemførte ændringer af parametre i den offentlige søjle). Ifølge Kommissionens seneste vurdering, synes risiciene for så vidt angår de offentlige finansers langfristede holdbarhed at være middelstore.

(8) Den finanspolitiske konsolidering er fortsat en væsentlig udfordring. Uden en stram gennemførelse af de bebudede foranstaltninger og yderligere foranstaltninger af strukturel art, alt efter behov, kan det ikke sikres, at det uforholdsmæssigt store underskud korrigeres på et holdbart grundlag, og at der gøres passende fremskridt i retning af den mellemfristede målsætning. Desuden vil den finanspolitiske konsolidering også bidrage til at bringe gældsnedbringelsen ind på en passende faldende kurs og forbedre den langsigtede holdbarhed, som synes at stå over for en mellemstor risiko. Hvis de uventede indtægter anvendes fuldt ud, vil det kunne bidrage til at fremskynde den finanspolitiske konsolidering. På den baggrund vil myndighedernes halvårlige rapporter om fremskridtene i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud være et nyttigt redskab til nøje at overvåge fremskridtene med den finanspolitiske konsolidering.

(9) I den nyligt vedtagne forfatning er der fastlagt en forfatningsmæssig gældsbremse ved 50 % af BNP, og det fastsættes også, at det finanspolitiske råd har vetoret i forbindelse med det årlige budget, hvilket kan være et første skridt i retning af at forbedre de budgetmæssige rammer. Der er dog en række vigtige detaljer, som først vil blive specificeret i de efterfølgende overordnede love (f.eks. hvilke midlertidige numeriske regler der gælder, indtil gældskvoten falder til 50 %, den nøjagtige fortolkning af undtagelsesklausulen). Indførelsen af et nominelt gældsloft vil, hvis det anvendes til alle formål, alt andet lige kunne føre til en procyklisk finanspolitisk situation. Dertil kommer, at det reformerede finanspolitiske organs kompetencer er relativt snævre (begrænset til udarbejdelse af en udtalelse om budgetudkastet, dog med en stærk vetoret) og ikke omfatter hele budgetcyklussen (f.eks. gennem realtidsvurderinger af nye politikker med større budgetmæssige indvirkninger). Endelig er der andre aspekter af den finanspolitiske styring som f.eks. den finanspolitiske fokusering på mellemlang sigt og spørgsmålet om gennemsigtighed, der fortsat mangler at blive præciseret.

(10) Beskæftigelsesfrekvensen er en af de laveste i EU (60,4 %). Beskæftigelsesfrekvensen for kvinder er også lav (55 %), og forskellen mellem beskæftigelsesfrekvenserne for kvinder med og uden børn i alderen 6 år og derunder er den næststørste i EU (33,6 % sammenlignet med et EU-gennemsnit på 12,1 % procentpoint). Dagplejetjenesterne i Ungarn er mangelfulde hvad angår kapacitet, med særligt ringe tilbud uden for de større byer og i regioner med meget høj arbejdsløshed. En forbedring af dagplejetjenesterne kan være en vigtig foranstaltning til at fremme begge forældres erhvervsfrekvens.

(11) Ungarn har haft et relativt højt skattetryk på arbejde. I det nye skattesystem for personindkomst rettes der delvis op på de negative virkninger for beskæftigelsen, særligt for de der har en indkomst, de er højere end gennemsnittet (Medium) og de der har børn, således, at man forsøger at takle de mest presserende demografiske problemer og problemer vedrørende konkurrenceevnen. Selv om skattesatsen er sat ned er skattetrykket på lavindkomstgrupper uden børn faktisk blevet større, når den gradvise afskaffelse af beskæftigelsesrelaterede skattefradrag tages i betragtning.

(12) De offentlige arbejdsformidlinger lider under utilstrækkelig administrativ kapacitet, og tidligere tilførsler af midler har ikke mærkbart forbedret tjenesternes effektivitet med hensyn til få arbejdsløse ind på arbejdsmarkedet. Finansieringen af beskæftigelsesprogrammer er

ikke i tilstrækkelig grad kædet sammen med resultater, særligt for så vidt angår nationalt finansierede programmer. Det er for nyligt blevet bebudet, at arbejdsløshedsunderstøttelsens varighed skal sættes ned til et af de laveste niveauer i EU. Det vil være nødvendigt at vurdere denne foranstaltnings indvirkning på arbejdsmarkedet, især for at afgøre, om den effektivt øger beskæftigelsesfrekvensen.

(13) Fattigdom og dertil knyttede faktorer som f.eks. arbejdsløshed eller lave uddannelsesniveauer berører fortsat visse vanskeligt stillede grupper, især romaerne, i uforholdsmæssig høj grad. De lavtkvalificerede har en særlig lav beskæftigelsesfrekvens (36,8 % sammenlignet med det europæiske gennemsnit på 53,4 %), specielt blandt mænd. Ifølge en række skøn lever 70 % af romaerne under fattigdomstærsklen. Langt størsteparten lever i ugunstigt stillede regioner med ringe adgang til arbejdsmarkedsmuligheder og offentlige tjenester.

(14) Smv'erne er blevet hæmmet af de komplekse lovgivningsmæssige rammer, en tung administrativ byrde og begrænset ansvarlighed og gennemsigtighed i den offentlige administration. Smv'erne har haft sværere ved at få adgang til tidlig finansiering end tilfældet er for gennemsnittet af smv'ere i EU som helhed. Det nationale reformprogram omfatter et antal foranstaltninger til at mindske de administrative byrder og forbedre erhvervsmiljøet generelt. Finansieringsmekanismerne uden for banksektoren spiller en mindre rolle end den, de spiller i andre europæiske lande. Effektiviteten af tidligere programmer til støtte for sektoren er ikke systematisk blevet evalueret.

(15) Kommissionen har vurderet konvergensprogrammet og det nationale reformprogram for Ungarn og har også taget hensyn til regeringens hensigt om at følge europluspagten. Den har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Ungarn, men også til, i hvor høj grad de er i overensstemmelse med EU's regler og retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Den Europæiske Union, ved at der fra EU-niveau ydes bidrag til kommende nationale beslutninger. Den finder, at den finanspolitiske tilpasningsstrategi især er baseret på udgiftssiden og at den frist i 2011, som Rådet fastsatte for nedbringelsen af underskuddet under tærsklen på 3 % af BNP, kun overholdes takket være de betydelige engangsindtægter, især fra pensionsaktiverne, og de strukturelle forbedringer vil først blive sat i gang i 2012. I betragtning af gennemførelsesricisiene kan det ikke udelukkes, at tærsklen igen overskrides i det pågældende år, medmindre der træffes yderligere foranstaltninger. Desuden sikrer konvergensprogrammet, som genberegnet af Kommissionen, på længere sigt ikke yderligere fremskridt i retning af opfyldelsen af den mellemfristede målsætning, selv om margenen er lille. Yderligere foranstaltninger for at øge arbejdsmarkedsdeltagelse og modernisere arbejdsformidlingerne vil kunne bidrage til at øge jobmulighederne. Yderligere reduktioner af de administrative byrder vil kunne bidrage til at forbedre erhvervsmiljøet og styrke smv'ernes vækst.

(16) På baggrund af denne vurdering og under hensyntagen til Rådets henstilling af 7. juli 2009 i medfør af artikel 126, stk. 7, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde har Rådet undersøgt 2011-opdateringen af Ungarns konvergensprogram, og Rådets udtalelse [1] afspejles især i henstilling 1) og 2) nedenfor. Rådet har under hensyntagen til Det Europæiske Råds konklusioner af 25. marts 2011 undersøgt Ungarns nationale reformprogram,

HENSTILLER, at Ungarn for perioden 2011-2012 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. Styrke den finanspolitiske indsats for at efterkommes (Rådets) henstilling om at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud på holdbar vis, bl.a. ved at undgå den strukturelle forringelse i 2011, som det planlagte budgetoverskud på 2 % af BNP indebærer, og sikre, at budgetunderskuddet holdes sikkert under tærsklen på 3 % af BNP i 2012 og fremover, hvilket vil bidrage til at reducere den høje offentlige gældskvote. Implementere fuldt ud de bebudede finanspolitiske foranstaltninger og vedtage yderligere finanspolitiske foranstaltninger af permanent art, om nødvendigt, senest i 2012-budgettet for at sikre budgetmålene for det år. 2012 budgettet bør også identificere yderligere foranstaltninger med henblik på at nå 2013-målet i konvergensprogrammet. Sikre, at der gøres fremskridt for at opfylde den mellemfristede målsætning på mindst 0,5 % af BNP om året indtil den mellemfristede målsætning er nået, og eventuelle uventede indtægter bør bruges til at fremskynde den finanspolitiske konsolidering.

2. Vedtage og gennemføre forskrifter, der specificerer de operationelle aspekter af de nye forfatningsmæssige rammer for den finanspolitiske styring, herunder bl.a. de numeriske regler, som vil blive gennemført på centralt og lokalt niveau, indtil gældskvoten er faldet til under 50 % af BNP. For så vidt angår de finanspolitiske rammer, gennemføre og styrke flerårig finanspolitisk planlægning, forbedre de offentlige finansers gennemsigtighed og udvide det finanspolitiske råds kompetencer.

3. Øge arbejdsmarkedsdeltagelsen gennem en budgetneutral lettelse af skattereformens virkninger for lavindkomstgrupperne. Styrke foranstaltningerne med henblik på at anspore kvindernes arbejdsmarkedsdeltagelse gennem en udbygning af børnepasnings- og førskolefaciliteter.

4. Træffe tiltag for at styrke arbejdsformidlingernes og andre serviceorganers kapacitet med henblik på at øge kvaliteten og effektiviteten af uddannelse, jobsøgningsbistand og individualiserede serviceydelser. Styrke aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger, der giver positive og velunderbyggede resultater. I samråd med interesseparterne indføre skræddersyede programmer for lavtkvalificerede og andre særligt vanskeligt stillede grupper.

[1] Jf. artikel 9, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

5. Forbedre erhvervsmiljøet i kraft af gennemførelsen af alle de foranstaltninger, der er planlagt i forbindelse med lovgivningsreformen, og en mindskelse af de administrative byrder i det nationale reformprogram; vurdere effektiviteten af de nuværende politikker til støtte for smv'erne, og tilpasse de offentlige programmer, således at adgangen til finansiering uden for banksektoren forbedres.

Udfærdiget i Bruxelles, den 12. juli 2011.

På Rådets vegne
J. VINCENT-ROSTOWSKI
Formand