RÅDETS REKOMMENDATION

av den 12 juli 2011

om Ungerns nationella reformprogram 2011 och om avgivande av rådets yttrande om Ungerns uppdaterade konvergensprogram för 2011–2015

(2011/C 209/03)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken [1], särskilt artikel 9.3,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

efter samråd med ekonomiska och finansiella kommittén, och

av följande skäl:

(1) Europeiska rådet antog den 26 mars 2010 kommissionens förslag om att lansera en ny strategi för sysselsättning och tillväxt, Europa 2020. Strategin bygger på en utökad samordning av den ekonomiska politiken med inriktning på ett antal nyckelområden där åtgärder måste vidtas för att stärka den hållbara tillväxten och konkurrenskraften inom Europa.

(2) Rådet antog den 13 juli 2010 en rekommendation om de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och unionens ekonomiska politik (2010–2014) och den 21 oktober 2010 ett beslut om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik [2], vilka tillsammans utgör de *integrerade riktlinjerna.* Medlemsstaterna uppmanades att beakta de integrerade riktlinjerna i sin nationella ekonomiska politik och sysselsättningspolitik.

(3) Den 12 januari 2011 antog kommissionen den första årliga tillväxtöversikten, varigenom en ny era av ekonomisk styrning i EU och den första europeiska planeringsterminen för förhandsintegrerad politisk samordning inleddes, med förankring i Europa 2020-strategin.

(4) Den 25 mars 2011 godkände Europeiska rådet prioriteringarna för budgetkonsolidering och strukturreformer (i linje med rådets slutsatser av den 15 februari och den 7 mars 2011 och med utgångspunkt i kommissionens årliga tillväxtöversikt). Europeiska rådet underströk behovet av att ge prioritet åt att sanera budgetarna och återställa den finanspolitiska hållbarheten, minska arbetslösheten genom arbetsmarknadsreformer och göra nya insatser för att öka tillväxten. Medlemsstaterna uppmanades att omvandla dessa prioriteringar i konkreta åtgärder som ska ingå i deras stabilitets- eller konvergensprogram och nationella reformprogram.

(5) Den 15 april 2011 lade Ungern fram 2011 års uppdatering av konvergensprogrammet, omfattande perioden 2011–2015, och sitt nationella reformprogram för 2011. För att kunna beakta inbördes samband mellan de båda programmen har de granskats samtidigt.

(6) Ungern drabbades hårt av krisen hösten 2008 genom att landet förlorade tillgång till marknadsbaserad finansiering. För att klara av dessa svårigheter genomförde Ungern ett anpassningsprogram som var inriktat på finanspolitisk konsolidering och övervakning av finanssektorn och som fick finansiellt stöd från EU och IMF. Mot denna bakgrund fick landet åter tillgång till marknaden under våren 2009 och ekonomin återhämtade sig från nedgången: efter en nedgång med 6,7 % 2009, ökade BNP med 1,2 % 2010 med stöd av växande export. Samtidigt ökade arbetslösheten till över 11 % från den nivå på 8 % som rådde före krisen. Under andra halvåret 2010 aviserade regeringen att betydande skattesänkningar skulle genomföras under perioden 2010–2013. För att begränsa försämringen av de offentliga finanserna införde den parallellt särskilda avgifter och gjorde ytterligare, permanenta, nedskärningar av utgifterna. Beslutet att avskaffa den obligatoriska privata pelaren i pensionssystemet har vidare resulterat i både permanenta och enstaka intäkter. Detta gjorde det möjligt att begränsa avmattningen 2010 till 0,4 % av BNP över underskottsmålet på 3,8 % av BNP, och det kommer att resultera i ett överskott 2011, men samtidigt försämrades den underliggande ställningen betydligt. Mot denna bakgrund, och i syfte att stärka den ekonomiska tillväxtpotentialen, aviserade regeringen ett strukturreformprogram i mars 2011 och antog ytterligare konsolideringsåtgärder.

(7) Baserat på en bedömning av det uppdaterade konvergensprogrammet enligt rådets förordning (EG) nr

[1] EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

[2] Upprätthålls för 2011 genom rådets beslut 2011/308/EU av den 19 maj 2011 om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik (EUT L 138, 26.5.2011, s. 56).

1466/97 anser rådet, på grundval av kommissionens avdelningars vårprognos 2011, att det makroekonomiska scenario som ligger till grund för beräkningarna av de offentliga finanserna framstår som något för optimistiskt, särskilt när det gäller utvecklingen av inhemsk efterfrågan. Uppdateringens syfte är att inom tidsfristen 2011 som rådet fastställt korrigera det alltför stora underskottet genom ett överskott på 2 % av BNP tack vare betydande engångsintäkter från pensionstillgångarna. Det offentliga underskottet skulle bli 2,5 % av BNP 2012 och därefter gradvis minska till 1,5 % av BNP 2015, främst till följd av återhållsamhet med utgifter. I uppdateringen bekräftas att Ungerns medelfristiga mål för de offentliga finanserna är ett strukturellt underskott på 1,5 % av BNP. Konsolideringsstrategin väntas minska det offentliga underskottet på ett strukturerat sätt och få skulden att minska till 64 % av BNP 2015. Strategins tyngdpunkt förefaller dock ligga i slutet av perioden i och med att de strukturella förbättringarna inte börjar komma förrän 2012, och den kumulativa strukturella försämringen på över 3 % av BNP under 2010 och 2011 ligger inte i linje med rådets rekommendation från juli 2009 där Ungern uppmanades att åstadkomma en strukturell anpassning på minst 0,5 % av BNP. Vårprognosen pekar på ett underskott på 3,3 % av BNP 2012, med antagande av vissa risker i genomförandet på 0,5 % av BNP; på denna grundval kan det inte uteslutas att referensvärdet kan överskridas på nytt under det året om inte ytterligare åtgärder vidtas. Den planerade minskningen av underskottet, som kommissionen räknat ut, möjliggör inte heller de strukturella anpassningar som är nödvändiga för att nå det medelfristiga målet till konvergensprogramperiodens slut, och framför allt sker ingen ytterligare strukturell anpassning efter 2013, även om marginalen till det medelfristiga målet är liten.

Slutligen leder avskaffandet av den obligatoriska privata pelaren i pensionssystemet till ytterligare enstaka och permanenta intäkter, men det innebär också att de långsiktiga åtagandena ökar. Den påföljande troliga försämringen av den finanspolitiska hållbarheten på lång sikt, med beaktande av att delar av pensionsfondernas tillgångar används för att finansiera löpande utgifter, uppvägs delvis av ett flertal aviserade åtgärder med avseende på pensionssystemet i samband med det strukturella reformprogrammet (t. ex. de delvis redan genomförda förändringarna i den allmänna pelaren). I enlighet med kommissionens senaste utvärdering verkar risken med avseende på de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt vara medelstor.

(8) Finanspolitisk konsolidering förblir en betydande utmaning. Om de aviserade åtgärderna och kompletterande strukturella åtgärder inte genomförs rigoröst, är det inte säkert att det alltför stora underskottet korrigeras på ett hållbart sätt och att tillräckligt snabba framsteg görs mot det medelfristiga målet. Den finanspolitiska konsolideringen kommer också att bidra till att skuldminskningen sker i lämplig takt och leda till bättre långsiktig hållbarhet som förefaller vara utsatt för medelstor risk. Genom att till fullo utnyttja extraordinära intäkter kan man skynda på konsolideringen. Mot denna bakgrund kommer myndigheternas halvårsrapport om förfarandet vid alltför stora underskott att vara ett värdefullt redskap för att nära följa hur konsolideringen framskrider.

(9) I den nyligen antagna konstitutionen fastställs en skuldbroms vid 50 % av BNP och det finanspolitiska rådet ges vetorätt över den årliga budgeten, vilket kan vara ett första steg mot att förbättra det finanspolitiska ramverket. Emellertid kommer viktiga detaljer att specificeras först i de påföljande s.k. kardinallagarna (t.ex. de tillfälliga numeriska regler som ska gälla tills skuldkvoten är nere på 50 %, den exakta tolkningen av undantagsklausulen). Införandet av ett nominellt skuldtak kan om det används som ett universalmedel, allt annat oförändrat, leda till en konjunkturförstärkande finanspolitik. Dessutom har det moderniserade finanspolitiska organet ett relativt litet ansvarsområde (utarbeta ett yttrande om budgetförslaget, med vetorätt) som inte omfattar hela budgetprocessen (t.ex. genom realtidsbedömningar av ny politik med stora budgeteffekter). Slutligen har andra aspekter av den finanspolitiska styrningen ännu inte klargjorts, t.ex. finanspolitikens medelfristiga inriktning och frågan om transparens.

(10) Sysselsättningsgraden är bland de lägsta i EU (60,4 %). Sysselsättningsgraden för kvinnor är också låg (55,0 %) och skillnaden i sysselsättningsgrad för kvinnor med och utan 0–6-åriga barn är näst störst i EU (33,6 jämfört med EU-genomsnittet 12,1 procentenheter). Barnomsorgen i Ungern brister både i kapacitet och kvalitet, och särskilt låg är tillgången utanför de större städerna och i regioner med mycket hög arbetslöshet. Att öka tillgången på barnomsorg skulle vara en viktig åtgärd för att underlätta för båda föräldrarna att delta i arbetslivet.

(11) Ungern har haft en relativt hög skatt på arbete. Det nya inkomstskattesystemet råder delvis bot på systemets negativa sysselsättningseffekter, särskilt för över medelinkomsttagare och/eller de som har barn, och syftar således till att hantera de mest överhängande konkurrens- och befolkningsfrågorna. Även om skattesatsen har minskat, har skattebördan på låginkomsttagare utan barn faktiskt ökat, särskilt om man räknar med utfasningen av anställningsstöd i form av skattelättnader.

(12) Den offentliga arbetsförmedlingen lider av otillräcklig administrativ kapacitet, och tidigare tillförda medel har inte förbättrat effektiviteten när det gäller att integrera de arbetslösa på arbetsmarknaden. Finansieringen av sysselsättningsprogram är inte tillräckligt kopplad till resultaten, särskilt när det gäller nationellt finansierade åtgärder. Det har nyligen aviserats att den längsta perioden för arbetslöshetsersättning kommer att minskas till de lägsta nivåerna i EU. Det behövs en bedömning av hur denna

åtgärd påverkar arbetsmarknaden, särskilt för att fastställa effektiviteten när det gäller att öka deltagandet på arbetsmarknaden.

(13) Fattigdom och relaterade faktorer som arbetslöshet eller låg utbildning drabbar fortfarande vissa missgynnade grupper, särskilt romerna, i oproportionerligt hög utsträckning. De lågutbildade har särskilt låg sysselsättningsgrad (36,8 %, jämfört med det europeiska genomsnittet på 53,4 %), speciellt bland män. Enligt uppskattningar lever 70 % av den romska befolkningen under fattigdomströskeln. Det stora flertalet av dem bor i eftersatta regioner med liten tillgång till arbetsmarknadsmöjligheter och offentliga tjänster.

(14) Små och medelstora företag har hämmats av komplicerade regelverk, tung administrativ börda och den offentliga förvaltningens begränsade ansvarighet och öppenhet. Små och medelstora företag har haft sämre tillgång till finansiering i tidigt skede än EU-genomsnittet. Det nationella reformprogrammet innehåller ett antal åtgärder för att minska den administrativa bördan. Andra finansieringsmekanismer än banker har ännu inte lika stor betydelse som i övriga europeiska länder. Effektiviteten i tidigare program för att stödja sektorn har inte utvärderats systematiskt.

(15) Kommissionen har bedömt Ungerns konvergensprogram och nationella reformprogram och har också tagit hänsyn till regeringens avsikt att nära följa europluspakten. Den har beaktat inte bara programmens relevans för en hållbar finanspolitik och socioekonomisk politik i Ungern utan även i vilken utsträckning som EU:s regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i EU genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på EU-nivå. Kommissionen anser att tyngdpunkten i den finanspolitiska anpassningsstrategin, som huvudsakligen är baserad på utgiftssidan, ligger för långt fram i perioden. Den av rådet fastställda tidsfristen 2011 för att få ned underskottet under 3 % av BNP kan därför hållas endast tack vare betydande engångsintäkter från pensionstillgångar. En strukturell förbättring kommer inte att börja förrän 2012. Med hänsyn till riskerna i genomförandet kan det inte uteslutas att referensvärdet kan överskridas på nytt under det året om inte ytterligare åtgärder vidtas. På lite längre sikt förefaller dessutom inte konvergensprogrammet säkerställa fortsatta framsteg mot det medelfristiga målet, även om marginalen är liten. Ytterligare åtgärder för att öka deltagandet på arbetsmarknaden och modernisera arbetsförmedlingen skulle bidra till att öka sysselsättningsmöjligheterna. Fortsatt minskning av administrativa bördor skulle förbättra företagsklimatet och hjälpa små och medelstora företag att växa.

(16) Mot bakgrund av denna bedömning, och med beaktande av rådets rekommendation av den 7 juli 2009 enligt artikel 126.7 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, har rådet granskat 2011 års uppdatering av Ungerns konvergensprogram och dess ståndpunkt [1] avspeglas bland annat i punkterna 1 och 2 nedan i dess rekommendation. Rådet har, med beaktande av Europeiska rådets slutsatser av den 25 mars 2011, granskat Ungerns nationella reformprogram.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Ungern att vidta följande åtgärder under perioden 2011–2012:

1. Stärka den finanspolitiska insatsen för att minska den strukturella försämringen 2011 som är underförstådd i det planerade överskottet på 2 % av BNP, och se till att de offentliga finanserna 2012 inte åter visar ett underskott som överskrider 3 % av BNP, och därmed bidra till en sänkning av den höga offentliga skulddelen. Fullt ut genomföra de aviserade finanspolitiska åtgärderna och, vid behov, vidta ytterligare permanenta åtgärder senast i 2012 års budget för att säkra de finanspolitiska målen för det året. 2012 års budget bör också identifiera ytterligare åtgärder för att uppnå 2013 års mål i konvergensprogrammet. Säkerställa framsteg mot det medelfristiga målet med minst 0,5 % av BNP årligen fram till slutet av programperioden och utnyttja eventuella extraordinära intäkter till att skynda på den finanspolitiska konsolideringen.

2. Anta och genomföra regler som anger de operativa aspekterna av den konstitutionella ramen för finanspolitisk styrning, inklusive bland annat de numeriska regler som ska tillämpas på central och lokal nivå fram till dess att skuldkvoten har minskat till under 50 % av BNP. När det gäller den finanspolitiska ramen, genomföra och stärka den fleråriga finanspolitiska planeringen, öka öppenheten i de offentliga finanserna och bredda det finanspolitiska rådets ansvarsområde.

3. Öka deltagandet på arbetsmarknaden genom att på ett budgetneutralt sätt minska skattereformens effekter på låginkomsttagare. Stärka åtgärder för att främja kvinnors deltagande på arbetsmarknaden genom att bygga ut barnomsorg och förskola.

4. Vidta åtgärder för att stärka kapaciteten hos den offentliga arbetsförmedlingen och andra tjänsteleverantörer för att höja kvaliteten och effektiviteten när det gäller utbildning, hjälp med att söka arbete och individualiserade tjänster. Stärka aktiva arbetsmarknadsåtgärder som kopplas till positiva bevisgrundade resultat. Införa, i samråd med berörda parter, skräddarsydda program för lågutbildade och andra särskilt missgynnade grupper.

[1] Enligt artikel 9.3 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.

5. Förbättra företagsklimatet genom att genomföra alla de åtgärder som i det nationella reformprogrammet anges för reform av regelverket och minskade administrativa bördor. Bedöma effektiviteten i den nuvarande politiken för stöd till små och medelstora företag och anpassa offentliga program för att förbättra tillgången till andra finansieringskällor än banker.

Utfärdad i Bryssel den 12 juli 2011.

På rådets vägnar

J. VINCENT-ROSTOWSKI

Ordförande