EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 7.6.2011
SEK(2011) 821 endelig

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Ungarns nationale reformprogram for 2011

med Rådets udtalelse

om Ungarns opdaterede konvergensprogram, 2011-2015

{SEK(2011) 725 endelig}

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Ungarns nationale reformprogram for 2011

med Rådets udtalelse

om Ungarns opdaterede konvergensprogram, 2011-2015

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[2],

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 Europa-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 EU's 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[3], som tilsammen udgør de "integrerede retningslinjer". Medlemsstaterne blev opfordret til at tage de integrerede retningslinjer i betragtning i deres nationale økonomiske politik og beskæftigelsespolitik.

---

1 EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.
2 EUT C af , s. .
3 Opretholdt for 2011 ved Rådets afgørelse 2011/308/EU af 19. maj 2011.

(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 ledigheden 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 sit opdaterede 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 ledigheden 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 besluttede at afskaffe den obligatoriske private pensionssøjle. Selv om dette 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 er Rådet af den opfattelse, at med udgangspunkt i Kommissionens prognoser fra foråret 2011 er det makroøkonomiske scenario, der danner grundlag for budgetfremskrivningerne, en anelse for 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 2014, primært på grundlag af udgiftsbegrænsninger. 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 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 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 underskuddet ikke muliggøre de nødvendige strukturelle tilpasninger, som ville sikre, at den mellemfristede målsætning kan nås ved programperiodens udgang; især er der ingen yderligere strukturel tilpasning efter 2013. Endelig vil afskaffelsen af den obligatoriske private pensionssøjle og de stærke incitamenter til at skifte til den offentlige pensionssøjle medføre yderligere indtægter på kort og mellemlang sigt, men vil samtidig øge den langfristede gæld og kan dermed forringe den finanspolitiske holdbarhed på lang sigt.

(8) Den finanspolitiske konsolidering er fortsat en væsentlig udfordring. Uden en stram gennemførelse af de bebudede foranstaltninger og yderligere foranstaltninger af strukturel art 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 ekstraindtægterne 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 osv.). 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 (udarbejdelse af en udtalelse om budgetudkastet, med ret til at nedlægge veto) 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 endnu ikke er præciseret.

(10) Beskæftigelsesfrekvensen er en af de laveste i EU (60,4 %). Beskæftigelsesfrekvensen for kvinder er også lav (55,0 %), og forskellen mellem beskæftigelsesfrekvenserne for kvinder med og uden børn i alderen 0-6 år er den næststørste i EU (33,6 % sammenlignet med et EU-gennemsnit på 12,1 % procentpoint). Dagplejetjenesterne i Ungarn er mangelfulde, både hvad angår kapacitet og kvalitet, med særligt ringe tilbud uden for de større byer og i regioner med meget høj ledighed. En forbedring af dagplejetjenesterne kan være en vigtig foranstaltning til at fremme begge forældres erhvervsfrekvens.

(11) Ungarn har haft et relativt høj skattetryk på arbejde. I det nye skattesystem for personindkomst rettes der delvis op på de negative virkninger for beskæftigelsen, men skattetrykket på lavindkomstgrupper uden børn er faktisk blevet større, specielt i betragtning af den gradvise afskaffelse af beskæftigelsesrelaterede skattefradrag.

(12) De offentlige arbejdsformidlinger lider under utilstrækkelig administrativ kapacitet, og tidligere tilførsler af midler har ikke forbedret tjenesternes effektivitet med hensyn til få ledige ind på arbejdsmarkedet. Finansieringen af beskæftigelsesprogrammer er ikke i tilstrækkelig grad kædet sammen med resultater. Arbejdsløshedsunderstøttelsens varighed er for nylig blevet sat 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. ledighed eller lave uddannelsesniveauer berører fortsat visse vanskeligt stillede grupper, især romaerne, i uforholdsmæssig høj grad. De lavtuddannede 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 forskriftsmæssige 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. 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[4]. 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, som især er baseret på udgiftssiden, er koncentreret om den sidste del af perioden. Således overholdes den frist i 2011, som Rådet fastsatte for nedbringelsen af underskuddet under tærsklen på 3 % af BNP, kun takket være de betydelige engangsindtægter fra pensionsaktiverne. Der vil ikke blive iværksat strukturelle forbedringer før 2012, og i betragtning af gennemførelsesricisiene kan det ikke udelukkes, at tærsklen igen overskrides i det pågældende år, medmindre der træffes yderligere foranstaltninger. Desuden sikrer konvergensprogrammet på længere sigt ikke yderligere fremskridt i retning af opfyldelsen af den mellemfristede målsætning. Yderligere foranstaltninger for at øge erhvervsfrekvensen og modernisere arbejdsformidlingerne vil kunne bidrage til at øge jobmulighederne. Yderligere

[4] SEK(2011) 725.

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[5] afspejles især i henstillingens nr. 1) og 2). 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 følgende:

1) Den finanspolitiske indsats bør styrkes for at mindske den strukturelle forringelse i 2011, som det planlagte budgetoverskud på 2 % af BNP indebærer, og undgå, at budgetbalancen overskrider tærsklen på 3 % af BNP igen i 2012. Der bør træffes yderligere finanspolitiske foranstaltninger af permanent art senest i 2012-budgettet for at sikre budgetmålene for 2012 og 2013 i konvergensprogrammet. Det bør sikres, at der gøres fremskridt for at opfylde den mellemfristede målsætning på mindst 0,5 % af BNP om året indtil programmets udløb, og eventuelle ekstraindtægter bør bruges til at fremskynde den finanspolitiske konsolidering.

2) Der bør vedtages og gennemføres 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. Det finanspolitiske råds kompetencer bør udvides til at omfatte hele budgetcyklussen, navnlig gennem realtidsvurderinger af nye politikker med større budgetmæssige indvirkninger, og de finanspolitiske rammer bør styrkes, således at de omfatter flerårig finanspolitisk planlægning, og de offentlige finansers gennemsigtighed forbedres.

3) Erhvervsfrekvensen bør øges gennem en budgetneutral lettelse af skattereformens virkninger for lavindkomstgrupperne. Foranstaltningerne med henblik på at anspore kvindernes erhvervsfrekvens bør styrkes gennem en udbygning af børnepasnings- og førskolefaciliteter.

4) Der bør træffes tiltag for at styrke arbejdsformidlingernes og andre serviceorganers kapacitet med henblik på at øge kvaliteten og effektiviteten af uddannelse, jobsøgningsbistand og individualiserede serviceydelser. Finansieringen af programmer bør kædes sammen med resultater. Der bør i samråd med interesseparterne indføres skræddersyede programmer for lavtuddannede og andre særligt vanskeligt stillede grupper.

5) Erhvervsmiljøet bør forbedres i kraft af gennemførelsen af alle de foranstaltninger, der er planlagt i forbindelse med den forskriftsmæssige reform, og en mindskelse af de administrative byrder i det nationale reformprogram; effektiviteten af de nuværende politikker til støtte for smv'erne bør vurderes, og de offentlige

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

programmer bør tilpasses, således at adgangen til finansiering uden for banksektoren forbedres.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Rådets vegne
Formand