EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 30.5.2012
COM(2012) 317 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Ungarns 2012

und Stellungnahme zum Konvergenzprogramm Ungarns für die Jahre 2012-2015

{SWD(2012) 317 final}

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Ungarns 2012

und Stellungnahme zum Konvergenzprogramm Ungarns für die Jahre 2012-2015

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 5 Absatz 2,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte[2], insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,[3]

unter Berücksichtigung der Entschließungen des Europäischen Parlaments,[4]

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 Europäischen Kommission für eine neue Wachstums- und Beschäftigungsstrategie („Europa 2020“) an, deren Kernpunkt eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik in den Bereichen ist, in denen Handlungsbedarf besteht, wenn Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit erhöht werden soll.

(2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische

---

1 ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.
2 ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.
3 COM(2012) 317 final.
4 P7_ TA(2012)0048 und P7_ TA(2012)0047.

Maßnahmen der Mitgliedstaaten[5] an, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, ihre nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken in Anlehnung an die integrierten Leitlinien auszugestalten.

(3) Am 12. Juli 2011 nahm der Rat eine Empfehlung zum Nationalen Reformprogramm Ungarns für 2011 an und nahm Stellung zum aktualisierten Konvergenzprogramm Ungarns für 2011-2014.

(4) Am 23. November 2011 nahm die Kommission den zweiten Jahreswachstumsbericht an, mit dem das zweite Europäische Semester, d. h. die in der Strategie Europa 2020 verankerte integrierte Ex-ante-Politikkoordinierung, eingeleitet wurde. Am 14. Februar 2012 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht[6] an, in dem Ungarn als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, für die eine eingehende Prüfung angestellt werden sollte.

(5) Am 2. März 2012 erklärte der Europäische Rat die Stabilität des Finanzsystems, die Haushaltskonsolidierung und Maßnahmen zur Wachstumsankurbelung zu Prioritäten. Er betonte, dass es notwendig sei, weiterhin eine differenzierte, wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung zu verfolgen, eine normale Kreditvergabe an die Wirtschaft sicherzustellen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, die sozialen Folgen der Krise abzufedern sowie die öffentliche Verwaltung zu modernisieren.

(6) Am 29. Februar 2012 fand ein Meinungsaustausch nach Artikel 2a der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken zwischen dem Europäischen Parlament und Ungarn statt.

(7) Am 2. März 2012 ersuchte der Europäische Rat die am Euro-Plus-Pakt teilnehmenden Mitgliedstaaten außerdem, die von ihnen eingegangenen Verpflichtungen so zeitig mitzuteilen, dass sie in ihren Stabilitäts- beziehungsweise Konvergenzprogrammen und Nationalen Reformprogrammen Berücksichtigung finden können.

(8) Am 23. April 2012 übermittelte Ungarn sein Konvergenzprogramm für den Zeitraum 2012-2015 und sein Nationales Reformprogramm 2012. Um Überschneidungen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet. Die Kommission ging außerdem in einer eingehenden Prüfung gemäß Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 der Frage nach, ob in Ungarn makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Dabei kam sie zu dem Ergebnis,[7] dass in Ungarn ein – wenn auch nicht übermäßiges - externes und internes Ungleichgewicht besteht.

(9) Aufgrund der Bewertung im Rahmen des Konvergenzprogramms 2012 gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates ist der Rat der Auffassung, dass den Haushaltsprojektionen ein optimistisches makroökonomisches Szenario zugrunde liegt. Die Wachstumsprognosen der ungarischen Behörden für 2012 und 2013 liegen insbesondere wegen ihrer optimistischeren Annahmen zur Binnennachfrage,

---

5 Beschluss 2012/308/EU des Rates vom 26. April 2012.
6 COM(2012) 68 final.
7 SWD(2012)157 final.

namentlich im Jahr 2013, um etwa einen halben Prozentpunkt über den Prognosen der Kommission vom Frühjahr 2012. Ziel der im Programm umrissenen Haushaltsstrategie ist es, innerhalb der vom Rat gesetzten Frist für 2012 eine nachhaltige Korrektur des übermäßigen Defizits zu erreichen. Die offiziellen Defizitziele und die geplanten finanzpolitischen Anstrengungen entsprechen den im März 2012 ausgesprochenen Empfehlungen des Rates gemäß Artikel 126 Absatz 7. In dem Programm wird das vorherige mittelfristige Haushaltsziel von 1,5 % des BIP, das 2013 erreicht werden soll, bekräftigt. Das mittelfristige Haushaltsziel spiegelt in angemessener Weise die Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts wider. In Anbetracht des (neu berechneten) strukturellen Haushaltssaldos[8] erscheinen die Fortschritte auf dem Weg zum mittelfristigen Haushaltsziel im Jahr 2013 gegenüber der Prognose der Kommission im Rahmen der Bewertung vom Frühjahr 2012, die die Risiken bei der Umsetzung bestimmter Sparmaßnahmen und ein weniger optimistisches makroökonomisches Szenario zugrunde legt, nicht angemessen. Das Wachstum der Staatsausgaben unter Berücksichtigung der diskretionären Maßnahmen auf der Einnahmenseite entspricht zwar im Jahr 2013 dem Richtwert des Stabilitäts- und Wachstumspakts für die Ausgaben, nicht jedoch in den Jahren 2014 und 2015. Nach den Plänen der Regierung wird die Staatsverschuldung über den gesamten Programmzeitraum bis auf 73 % des BIP im Jahr 2015 abgebaut, bleibt aber über dem Referenzwert von 60 %. Was den Richtwert für die Schuldenverringerung anbelangt, so wird sich Ungarn 2013-2014 in einem Übergangszeitraum befinden, wobei das Programm für ausreichende Fortschritte in Bezug auf die Einhaltung des Richtwerts sorgen dürfte. Laut dem Programm dürfte der Richtwert für die Schuldenverringerung 2015, am Ende des Übergangszeitraums, erreicht werden, was dazu beitragen dürfte, die aufgelaufene Auslands- und Inlandsverschuldung abzubauen.

(10) Zur Umsetzung des verfassungsmäßigen finanzpolitischen Kontrollrahmens wurden neue Regelungen erlassen, die aber in einigen Punkten weiterhin nur wenig wirksam sind. Die mittelfristige Haushaltsplanung ist nur vorläufig, die Mittelausstattung des Finanzrats steht in keinem Verhältnis zum neu erteilten starken Vetorecht, und die Verfügbarkeit von Informationen über den Haushalt ist weiterhin unzureichend. Eine Stärkung des Aspekts mittelfristige Finanzplanung und eine Ausweitung des analytischen Aufgabenbereichs des Finanzrats würden dazu beitragen, dass der neue verfassungsmäßige finanzpolitische Kontrollrahmen seiner Rolle gerecht werden kann.

(11) Die politischen Maßnahmen im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Steuerreform auf Geringverdiener (Anhebung des Mindestlohns, Lohnzuschussprogramm) haben nicht zur Beschäftigungsförderung beigetragen, wogegen die Maßnahmen zur Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen ein kleiner Schritt in die richtige Richtung sind. Eine beschäftigungsfreundlichere Gestaltung der Besteuerung von Arbeit und eine weitere Stärkung der Maßnahmen zur Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen, insbesondere durch Ausbau der Kinderbeutreuungs- und Vorschuleinrichtungen, würden dazu beitragen, die Beschäftigungsquote zu verbessern.

(12) Die öffentliche Arbeitsverwaltung wurde neu organisiert, was zu einer allgemeinen Rationalisierung geführt hat; dies steht im Gegensatz zu den Empfehlungen von 2011.

---

[8] Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen nach Neuberechnungen der Kommissionsdienststellen anhand der Programmdaten unter Anwendung der gemeinsamen Methodik.

Im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik erscheinen einige Maßnahmen, mit denen etwa im Rahmen von ESF-Programmen auf benachteiligte Gruppen zugeschnittene Dienste bereitgestellt werden sollen, glaubwürdig und sachgerecht. Andere auf diese Gruppen ausgerichtete Maßnahmen (wie z.B. öffentliche Arbeiten) dürften jedoch kaum dazu beitragen, die Teilnehmer in den offenen Arbeitsmarkt einzugliedern. Es sollten unverzüglich entschiedene Schritte zur Stärkung der Kapazitäten der öffentlichen Arbeitsverwaltung unternommen werden, wobei auf das richtige finanzielle Gleichgewichts zwischen öffentlichen Arbeiten und anderen aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu achten ist, damit der Arbeitsmarkt besser funktioniert und die Teilhabe daran erhöht wird. Eine Erhöhung des Wachstumspotenzials durch eine Strukturreform des Arbeitsmarkts wäre auch wichtig, um die Schwächen aufgrund der hohen Auslands- und Inlandsverschuldung nachhaltig abzubauen. Außerdem wurde die nationale Strategie zur Integration der Roma nicht in andere Politikbereiche einbezogen.

(13) Die Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gehen im Wesentlichen in die richtige Richtung, aber es besteht noch erheblicher Handlungsbedarf. Auch die Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzierung außerhalb des Bankensektors sind auf dem richtigen Weg, wobei jedoch eine umfassende Bewertung der Maßnahmen für KMU noch aussteht. Ungarn schneidet bei vielen Indikatoren für Transparenz und Qualität der öffentlichen Verwaltung, wo Fortschritte auch zu mehr Stabilität des institutionellen und politischen Umfelds beitragen würden, sehr schlecht ab. Letztere wiederum könnten die Bedingungen für ausländische Direktinvestitionen verbessern und zum Abbau des erheblichen Ungleichgewichts beim Nettoauslandsvermögensstatus beitragen: So erklärt sich der dramatische Rückgang des Anteils der reinvestierten Gewinne in den Jahren 2009 und 2010 zwar teilweise durch die Krise, ist aber auch das Ergebnis umstrittener und unvorhersehbarer Veränderungen im politischen und steuerlichen Umfeld und im rechtlichen und institutionellen System. Die jüngste Entwicklung bei der öffentlichen Finanzierung von Forschung und Innovation (seit Mitte 2010) steht nicht im Einklang mit dem im Jahreswachstumsbericht 2012 formulierten Schwerpunktbereich einer differenzierten, wachstumsfreundlichen Haushaltskonsolidierung.

(14) Die ungarische Regierung hat den Hochschulbereich durch Änderungen in der Struktur und der Finanzierung reformiert. Außerdem könnten einige Bestimmungen des neuen Schulrechts dazu führen, dass die Zahl der Schullabbrecher steigt und die Ausgrenzung im ungarischen Schulsystem verschärft wird. Auf das ebenso wichtige Thema lebenslanges Lernen wird dagegen nicht ausreichend eingegangen. Damit die Wettbewerbsfähigkeit der ungarischen Arbeitskräfte gestärkt wird, müssen Bildung und Ausbildung in allen Bereichen verbessert werden.

(15) Die ausbleibenden Fortschritte bei der Umstrukturierung des öffentlichen Verkehrssystems waren eine wesentliche Ursache für die budgetären Fehlentwicklungen der letzten Jahre. Der überwiegende Teil des rollenden Materials der öffentlichen Verkehrsgesellschaften hat das Ende seiner Nutzungsdauer erreicht. Durch den Ausbau der grenzübergreifenden Kapazität des Stromnetzes ließen sich die Voraussetzungen für eine Steigerung des Handels mit den Nachbarländern verbessern. Die nationale Energieregulierungsbehörde ist weder befugt, ihre Strukturen autonom zu organisieren, noch verfügt sie über die ausschließliche Zuständigkeit zur Festsetzung der Netzentgelte einschließlich der Rendite, die die Netzbetreiber

erwirtschaften dürfen. Regulierte Preise dürften nur für schutzbedürftige Kundenkreise gelten.

(16) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Ungarns eingehend analysiert. Sie hat das Konvergenzprogramm und das Nationale Reformprogramm bewertet und eine eingehende Prüfung vorgelegt. Dabei hat sie nicht nur deren Zweckdienlichkeit für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Ungarn, sondern auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und Richtungsvorgaben berücksichtigt, um durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union insgesamt zu stärken. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters sind in die nachstehenden Empfehlungen 1 bis 7 eingeflossen.

(17) Hiervon ausgehend hat der Rat das Konvergenzprogramm Ungarns geprüft; die nachstehende Empfehlung 1 spiegelt seine Stellungnahme[9] hierzu wider.

(18) Anhand der Ergebnisse der eingehenden Prüfung durch die Kommission und vorstehender Bewertung hat der Rat das Nationale Reformprogramm 2012 und das Konvergenzprogramm Ungarns geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich insbesondere in den nachstehenden Empfehlungen 1, 3, 4 und 5 wider –

EMPFIEHLT, dass Ungarn im Zeitraum 2012-2013 folgende Maßnahmen ergreift. Ungarn sollte

1. das übermäßige Defizit bis 2012 dauerhaft korrigieren, indem der Haushaltplan 2012 ausgeführt wird und einmalige Maßnahmen seltener zum Einsatz kommen; anschließend alle Strukturmaßnahmen präzisieren, die erforderlich sind, um eine dauerhafte Korrektur des übermäßigen Defizits und ausreichende Fortschritte auf dem Weg zum mittelfristigen Haushaltsziel, auch in Bezug auf den Richtwert für die Ausgaben, zu erreichen, und dafür sorgen, dass ausreichende Fortschritte im Hinblick auf die Einhaltung des Richtwerts für die Schuldenverringerung erzielt werden; die aufgelaufenen makroökonomischen Ungleichgewichte verringern und die öffentliche Schuldenquote auf einen soliden Abwärtskurs bringen;

2. das „Kardinalgesetz“ zur wirtschaftlichen Stabilität überarbeiten, indem die neuen numerischen Regeln in einen verbindlichen mittelfristigen Haushaltsrahmen eingefügt werden; im Interesse von mehr Transparenz der öffentlichen Finanzen den analytischen Aufgabenbereich des Finanzrats weiter ausdehnen;

3. die Besteuerung der Arbeit beschäftigungsfreundlicher gestalten, indem die Auswirkungen der Änderungen der Steuervorschriften von 2011 und 2012 auf Geringverdiener in tragfähiger, haushaltsneutraler Weise, etwa durch Umschichtung der Steuerlast auf Energiesteuern oder auf periodische Immobiliensteuern, abgemildert werden; die Maßnahmen zur Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen insbesondere durch den Ausbau von Kinderbetreuungs- und Vorschuleinrichtungen verstärken;

[9] Gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

4. die Kapazitäten der öffentlichen Arbeitsverwaltung stärken, um Qualität und Effizienz der Ausbildung, der Hilfe bei der Suche nach einem Arbeitsplatz und individueller Dienstleistungen unter besonderer Berücksichtigung benachteiligter Gruppen zu erhöhen; das aktivierende Element bei der Regelung für öffentliche Arbeiten durch wirksame Ausbildungsmaßnahmen und Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche stärken; die Nationale Strategie zur Integration der Roma umsetzen und in andere Politikbereiche einbeziehen;

5. die geplanten Maßnahmen zum Abbau des Verwaltungsaufwands umsetzen; dafür sorgen, dass das öffentliche Beschaffungswesen und das Rechtsetzungsverfahren den Marktwettbewerb unterstützen und ein stabiles ordnungspolitisches und unternehmensfreundliches Umfeld für Finanzinstitute und andere Unternehmen, einschließlich ausländischer Direktinvestoren, geschaffen wird; die Kosten für die Einhaltung von Steuervorschriften senken und einen stabilen, rechtmäßigen und nicht wettbewerbsverzerrenden Regelungsrahmen für die Unternehmensbesteuerung festlegen; ungerechtfertigte Beschränkungen für die Errichtung großflächiger Einzelhandelsgeschäfte beseitigen; im Rahmen der neuen Innovationsstrategie spezielle, gezielte Anreize zur Förderung innovativer KMU schaffen;

6. eine nationale Strategie für Schulabbrecher durch Bereitstellung einer angemessenen Finanzierung erarbeiten und umsetzen; sicherstellen, dass durch die Umsetzung der Hochschulreform der Zugang benachteiligter Gruppen zur Bildung verbessert wird;

7. das öffentliche Verkehrssystem reformieren und kosteneffizienter machen; die grenzübergreifenden Kapazitäten des Stromnetzes erhöhen; die Unabhängigkeit der Energieregulierungsbehörde sicherstellen und die regulierten Energiepreise allmählich abschaffen.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin