



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 18.5.2016
COM(2016) 337 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Ungarns nationale reformprogram for 2016

og med Rådets udtalelse om Ungarns konvergensprogram for 2016

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Ungarns nationale reformprogram for 2016 og med Rådets udtalelse om Ungarns konvergensprogram for 2016

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 politikker¹, særlig artikel 9, stk. 2,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen²,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet³,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) Den 26. november 2015 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse⁴, som markerede starten på det europæiske semester 2016 om samordning af de økonomiske politikker. Den 17.-18. marts 2016 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 26. november 2015 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen⁵, hvori Ungarn blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse.
- (2) Den 26. februar 2016 blev landerapporten for Ungarn 2016⁶ offentliggjort. Den indeholdt en analyse af Ungarns fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som blev vedtaget af Rådet den 14. juli 2015, og opfyldelsen af Ungarns nationale Europa 2020-mål. Rapporten indeholdt desuden en

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

² COM(2016) 337 final.

³ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 og P8_TA(2016)0060.

⁴ COM(2015) 690 final.

⁵ COM(2015) 691 final.

⁶ COM(2016) 85 final.

dybdegående undersøgelse efter artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011. Den 8. marts 2016 fremlagde Kommissionen resultaterne af den dybdegående undersøgelse⁷. Kommissionen konkluderer af sin analyse, at Ungarn ikke er berørt af makroøkonomiske ubalancer. Trods behovet for forlængelse af den høje udenlandske gæld samt den høje andel af misligholdte lån er risiciene i forbindelse med eksterne og interne forpligtelser reduceret.

- (3) Den 29. april 2016 fremlagde Ungarn sit nationale reformprogram for 2016 og sit konvergensprogram for 2016. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.
- (4) Der er taget hensyn til de relevante landespecifikke henstillinger i forbindelse med programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde for 2014-2020. I henhold til artikel 23 i forordning (EU) nr. 1303/2013 kan Kommissionen for at støtte gennemførelsen af relevante rådshenstillinger anmode en medlemsstat om at evaluere og foreslå ændringer i sin partnerskabsaftale og sine relevante programmer. Kommissionen har redegjort nærmere for, hvordan den agter at anvende denne bestemmelse, i retningslinjer for anvendelsen af foranstaltninger, der knytter de europæiske struktur- og investeringsfondes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring⁸.
- (5) Konvergensprogrammet viser, at den usædvanlige tilstrømning af flygtninge har en afgørende virkning på budgettet, og et tillæg af 6. maj indeholder tilstrækkelig dokumentation for omfanget og arten af disse yderligere udgifter på budgettet. Ifølge Kommissionens vurdering beløb de pågældende yderligere udgifter sig til 0,04 % af BNP i 2015, og foreløbig forventes der ingen yderligere udgiftsforøgelse i 2016. Bestemmelserne i artikel 5, stk. 1, og artikel 6, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1466/97 giver mulighed for at tage hensyn til denne yderligere udgift, da tilstrømningen af flygtninge er en usædvanlig begivenhed, der har en afgørende virkning på Ungarns offentlige finanser, og da en midlertidig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed i fare. Derfor er den nødvendige tilpasning i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i 2015 justeret for at tage hensyn til disse udgifter. Hvad angår 2016, vil der blive foretaget en endelig vurdering, herunder af hvilke beløb der kan tages hensyn til, i foråret 2017 på grundlag de observerede data, som de ungarske myndigheder forelægger.
- (6) Ungarn er i øjeblikket underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpakten og omfattet af gældsreglen. Ifølge konvergensprogrammet for 2016 planlægger regeringen med en stigning i underskuddet til 2,4 % af BNP i 2017, efterfulgt af et gradvist fald til 1,2 % i 2020. Regeringen agter gradvist at forbedre den strukturelle saldo for at nå den reviderede mellemfristede budgetmålsætning – et underskud på 1,5 % af BNP i strukturelle termer – i 2019. Imidlertid vil det genberegne⁹ strukturelle underskud fortsat ligge over den mellemfristede budgetmålsætning. Ifølge konvergensprogrammet forventes den offentlige gældskvote at falde gradvist fra 75,3 % i 2015 til under 67 % i 2020. Det makroøkonomiske scenarie, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne, er i det store hele realistisk indtil 2017 og i

⁷ COM(2016) 95 final.

⁸ COM(2014) 494 final.

⁹ Den strukturelle saldo genberegnet af Kommissionen på grundlag af oplysningerne i konvergensprogrammet efter en metode, der er aftalt i fællesskab.

stigende grad positivt derefter. De foranstaltninger, der er nødvendige for at understøtte de planlagte underskudsmål fra og med 2017, er ikke tilstrækkeligt præciseret, især ikke efter 2017. På basis af Kommissionens forårsprognose 2016 er der stor risiko for en betydelig afvigelse fra den nødvendige tilpasning i 2016 samt, under antagelse af uændret politik, i 2016 og 2017 tilsammen. På den anden side forventes Ungarn at opfylde gældsreduktionsmålet i 2016 og 2017. På grundlag af vurderingen af konvergensprogrammet og under hensyntagen til Kommissionens forårsprognose 2016 er Rådet af den opfattelse, at der er risiko for, at Ungarn ikke vil være i overensstemmelse med bestemmelserne i stabilitets- og vækstpakten. Der vil derfor være behov for yderligere foranstaltninger for at sikre overensstemmelse i 2016 og 2017.

- (7) De interne finansielle ubalancer er bragt ned, og banksystemet er blevet mindre sårbart, men der er fortsat problemer. Der er gjort betydelige fremskridt med at nedbringe gælden i den private sektor, der tidligere fortrinsvis var i udenlandsk valuta. Udlånet til husholdninger viser tegn på bedring, men er endnu ikke sket nogen vending i udlånet til virksomheder. Rentabiliteten i banksektoren er begyndt at tiltage takket være de forbedrede økonomiske forhold og en mindre hård beskatningspolitik over for bankerne end tidligere. Ikke desto mindre er bankerne fortsat forsigtige i deres udlån, selv om de har et solidt kapitalgrundlag og høj likviditet. Den vigtigste resterende udfordring for bankerne er at nedbringe den fortsat høje andel af misligholdte lån, som hindrer nye udlån og begrænser fortjenesten. Risiciene i form af de eventualforpligtelser, der er forbundet med øget statsligt ejerskab i banksektoren, er stadig høje.
- (8) På trods af nylige væsentlige forbedringer i skattepolitikken og skatteadministrationen er Ungarns afhængighed af sektorspecifikke skatter fortsat en potentiel hindring for investeringer. Den selektive udformning af disse skatter forårsager forvriddninger mellem sektorerne. Mens en række andre sektorspecifikke skatter er forblevet uændrede, er afgiften på kreditinstitutter nedsat betydeligt, og de progressive satser for fødevarekontrolafgiften er ophævet. Skattekenen for lavtlønnede er stadig høj, navnlig for personer uden børn. Dette kan have en negativ indvirkning på deres beskæftigelsesegnethed og kan også hæmme investeringerne. Der er taget skridt til at nedbringe skattekenen (herunder en nedsættelse på ét procentpoint af den faste sats for personlig indkomstskat og en forhøjelse af skattefradraget for lavtlønnede familier med to børn). Foranstaltningerne er imidlertid ikke tilstrækkeligt målrettede til at have en væsentlig effekt for lavtlønnede. Der er potentiale for at flytte beskattningen væk fra arbejde til områder, hvor den er mindre skadelig for væksten. Der er truffet adskillige foranstaltninger for at forbedre efterlevelsen af skattereglerne og begrænse overholdelsesomkostningerne, men sidstnævnte er fortsat høje. Trods forbedringer i de seneste år er skatteopkrævningen i Ungarn endnu ikke tilstrækkeligt effektiv. Den ungarske regering har varslet en større institutionel reform i 2016, som skal øge effektiviteten i skatteadministrationen.
- (9) Der er sket begrænsede fremskridt med hensyn til at fremme konkurrencen og gennemsigtigheden i offentlige indkøb (f.eks. ved at vedtage en ny lov om offentlige indkøb, hvis overensstemmelse med EU-retten endnu ikke er vurderet), mens uforudsigelige ændringer af reglerne samt administrative byrder hæmmer det private erhvervsliv og investeringerne. Det store antal udbud med forhandling uden offentliggørelse og tildeling af kontrakter på grundlag af et enkelt bud viser, at konkurrencen inden for offentlige indkøb fortsat er ringe. Der er endnu ikke lagt en

helhedsstrategi for offentlige e-indkøb, der tager sigte på at forbedre effektiviteten og gennemsigtigheden, og risikoen for korrupsion er fortsat høj. Der er behov for ændringer, for at det nye nationale handlingsprogram til bekæmpelse af korrupsion for 2015-2018 kan få større virkning i forebyggelsen af korrupsion i offentlige institutioner og anvendelsen af afskrækkende sanktioner. Regeringen har ikke fornyet sit tidligere tilsagn om at revidere loven om whistleblowere fra 2013, der ikke yder tilstrækkelig beskyttelse mod repressalier. Det nationale handlingsprograms plan om at revidere ordningen for angivelse af aktiver er ikke ambitiøst nok, og nye lovændringer, der blev vedtaget i 2015, har indført en række yderligere begrænsninger for offentlighedens adgang til oplysninger. Regeringen har taget skridt til at mindske den administrative byrde, men Ungarns restriktive regler inden for servicesektoren og ustabile lovrammer er fortsat et problem for erhvervslivet og skaber usikkerhed for investorerne. Begrænsninger for etablering og drift af virksomheder i detailsektoren udgør væsentlige hindringer for markedsadgang og virksomhedseksponering. Avancerne i den ungarske detailsektor er den tredjehøjeste i EU og har været støt stigende i de seneste ti år, mens indikatoren for allokeringseffektivitet er blandt de laveste i EU.

- (10) Den seneste udvikling på arbejdsmarkedet i Ungarn er gunstig, og arbejdsløsheden er faldet til niveauet fra før krisen. Beskæftigelsen i den private sektor er på vej op igen, men den offentlige beskæftigelsesordning har også bidraget til at nedbringe arbejdsløsheden. Ordningen er den vigtigste aktive arbejdsmarkedspolitik i Ungarn. Udgifterne hertil er mere end firedoblet i løbet af de sidste fem år. Imidlertid synes ordningen ikke i tilstrækkelig grad at forbedre reintegrationen af deltagerne i det åbne arbejdsmarked. I første halvdel af 2015 lå andelen af deltagere, for hvem det lykkedes at få et job på det åbne arbejdsmarked, på 13,1 %, men ca. 60 % af de deltagere, der forlod ordningen i denne periode, vendte tilbage til den inden for et halvt år. Der er således en betydelig risiko for, at deltagerne låses fast i ordningen, navnlig lavtuddannede arbejdstagere og personer i ugunstigt stillede områder. Selv om ordningen er rettet mod langtidsledige, lavtuddannede og ledige, der bor i ugunstigt stillede områder, havde 47 % af deltagerne i 2015 en uddannelse på sekundær- eller tertiærtrinnet. Andelen af arbejdsløse, der deltager i offentlige beskæftigelsesordninger, er også stor i amter med velfungerende arbejdsmarkeder. Den nylige reform af den offentlige arbejdsformidling vil sandsynligvis gøre den mindre effektiv. Den administrative kompleksitet i de nuværende forvaltningsordninger — ansvaret for den offentlige arbejdsformidling er fordelt mellem fire ministerier — kan i høj grad vanskeliggøre en effektiv styring og øget resultatorientering. Den maksimale varighed af arbejdsløshedsunderstøttelsen (tre måneder) er den laveste i EU og væsentlig kortere end den gennemsnitlige tid, der er nødvendig for at finde et job. Fattigdomsindikatorerne viser tegn på bedring, men de ligger stadig højt, navnlig blandt de dårligst stillede, især romaer og børn. De sociale ydelsers dækning og tilstrækkelighed er fortsat et ømt punkt, og de seneste reformer kan yderligere begrænse adgangen til en række ydelser.
- (11) De ungarske skoleelevers gennemsnitlige resultater hvad angår grundlæggende færdigheder lå i 2012 under EU-gennemsnittet ifølge PISA-undersøgelsen (OECD's program for international elevevaluering), og andelen af elever med ringe færdigheder steg mellem 2009 og 2012. Ungarn er et af de lande i EU, hvor den socioøkonomiske baggrund og skolens beliggenhed har størst indflydelse på uddannelsesresultaterne. Selektiviteten i uddannelsessystemet øger præstationsforskellene mellem elever fra forskellige skoletyper, og med tiden vokser kløften. Manglen på lige adgang til almen uddannelse af høj kvalitet er særlig kritisk

for romaer. Bortset fra førskoleundervisning, hvor der er sket en betydelig forbedring i de seneste år, er der stadig store forskelle i gennemførelsesprocenten mellem romaer og ikke-romaer på alle andre uddannelsesniveauer, dvs. på primær-, sekundær- og tertiærtrinnet. Skolefrafaldet stadig højt blandt romaer. Ungarn har indført en række foranstaltninger for at gribe problemet med dårlige skoleresultater mere effektivt an. Der savnes dog vigtige nærmere oplysninger om gennemførelsen af disse foranstaltninger, hvilket gør det vanskeligt at vurdere deres potentielle virkning. En systemisk tilgang til fremme af inklusiv almen uddannelse er endnu ikke udviklet. Den bebudede gennemførelsesplan for strategien til bekæmpelse af skolefrafald er endnu ikke offentliggjort. Overgangen mellem forskellige former for uddannelse og forskellige uddannelsesstrin er fortsat et problem, og nylige reformer inden for de erhvervsrettede uddannelser kan yderligere vanskeliggøre overgangen.

- (12) Som led i det europæiske semester har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Ungarns økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2016. Den har også vurderet konvergensprogrammet og det nationale reformprogram samt de foranstaltninger, der er truffet som opfølgning på de henstillinger, der er blevet rettet til Ungarn i de foregående år. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Ungarn, men også til deres overensstemmelse med EU-regler og -retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Den Europæiske Union ved på EU-plan at give input til de kommende nationale beslutninger. Henstillingerne som led i det europæiske semester afspejles i henstilling 1 - 3 nedenfor.
- (13) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået Ungarns konvergensprogram, og dets holdning¹⁰ afspejles især i henstilling 1 nedenfor.

HENSTILLER, at Ungarn i 2016 og 2017 træffer foranstaltninger med henblik på:

1. I lyset af den høje risiko for en betydelig afvigelse at træffe de nødvendige strukturelle foranstaltninger for at opnå en årlig finanspolitisk tilpasning på 0,3 % af BNP i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i 2016 og på 0,6 % af BNP i 2017, medmindre den mellemfristede budgetmålsætning nås med en lavere indsats.
2. Yderligere at nedsætte de sektorspecifikke skatter og reducere skatteken for lavtlønnede. At styrke gennemsigtigheden og konkurrencen inden for offentlige indkøb ved hjælp af offentlige e-indkøb, øget offentliggørelse af udbud og en yderligere forbedring af rammerne for korruptionsbekæmpelse. At forbedre de reguleringsmæssige rammer for servicesektoren og detailsektoren ved at lempe restriktive regler og sikre forudsigelighed.
3. At lette overgangen fra den offentlige beskæftigelsesordning til det primære arbejdsmarked og styrke andre aktive arbejdsmarkedspolitikker. At forbedre de sociale ydelsers og arbejdsløshedsunderstøttelsens dækning og tilstrækkelighed. At træffe foranstaltninger til at forbedre uddannelsesresultaterne og øge deltagelsen af dårligt stillede grupper, navnlig romaer, i inklusiv almen uddannelse.

¹⁰ I henhold til artikel 9, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

*På Rådets vegne
Formand*