

RÅDETS HENSTILLING

af 11. juli 2017

om Ungarns nationale reformprogram for 2017 og med Rådets udtalelse om Ungarns konvergensprogram for 2017

(2017/C 261/16)

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. 2,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle 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 16. november 2016 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse, som markerede starten på det europæiske semester 2017 om samordning af de økonomiske politikker. Den 9.-10. marts 2017 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 16. november 2016 vedtog Kommissionen på grundlag af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 ⁽²⁾ rapporten om varslingsmekanismen, hvori Ungarn ikke blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse.
- (2) Den 22. februar 2017 blev landerapporten for Ungarn 2017 offentliggjort. Den indeholdt en vurdering af Ungarns fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som Rådet vedtog den 12. juli 2016, opfølgningen på de landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget de foregående år, og opfyldelsen af Ungarns nationale Europa 2020-mål.
- (3) Den 2. maj 2017 fremlagde Ungarn sit nationale reformprogram for 2017 og sit konvergensprogram for 2017. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.
- (4) Der er taget hensyn til relevante landespecifikke henstillinger i forbindelse med programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene) for 2014-2020. I henhold til artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 ⁽³⁾ kan Kommissionen, hvis det er nødvendigt for at støtte gennemførelsen af relevante henstillinger fra Rådet, anmode en medlemsstat om at evaluere og foreslå ændringer i sin partnerskabsaftale og relevante programmer. Kommissionen har redegjort nærmere for, hvordan den agter at anvende den nævnte bestemmelse, i retningslinjer for anvendelsen af foranstaltninger, der knytter ESI-fondenes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring.

⁽¹⁾ EFT L 209 af 28.1997, s. 1.

⁽²⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25).

⁽³⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320).

- (5) Ungarn er i øjeblikket underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten og omfattet af gældsreglen. Ifølge konvergensprogrammet for 2017 forventer regeringen en forværring af det samlede underskud fra 1,8 % i 2016 til 2,4 % i både 2017 og 2018 og derefter en gradvis forbedring til 1,2 % af BNP senest i 2021. Den mellemfristede budgetmålsætning, dvs. et strukturelt underskud på 1,7 % af BNP indtil 2016, revideret til 1,5 % af BNP fra og med 2017, forventes opfyldt i 2020. På grundlag af den genberegnete strukturelle saldo ⁽¹⁾ forventes den mellemfristede budgetmålsætning dog ikke opfyldt for hele programperioden. Ifølge konvergensprogrammet ventes den offentlige gældskvotestørrelse at falde gradvist til tæt ved 61 % inden udgangen af 2021. Det makroøkonomiske scenarie, der ligger til grund for de pågældende budgetmæssige fremskrivninger, er gunstigt, hvilket medfører risici for gennemførelsen af underskudsmålene.
- (6) Det fremgår af konvergensprogrammet for 2017, at den budgetmæssige virkning af den ekstraordinære tilstrømning af flygtninge samt sikkerhedsrelaterede foranstaltninger i 2016 og 2017 er betydelig, og der gives tilstrækkelig dokumentation for omfanget og arten af disse ekstraudgifter på budgettet. Ifølge Kommissionens vurdering beløb de pågældende ekstraudgifter i forbindelse med flygningetilstrømningen sig til 0,04 % af BNP i 2015, og der er ingen yderligere udgifter i denne forbindelse i 2016. Ekstraudgifterne i forbindelse med de sikkerhedsrelaterede foranstaltninger beløb sig til 0,04 % af BNP i 2016. I 2017 forventes der ingen yderligere udgiftsstigning på grund af den ekstraordinære tilstrømning af flygtninge, mens den yderligere budgetmæssige virkning af de sikkerhedsrelaterede foranstaltninger p.t. anslås til 0,14 % af BNP. I henhold til artikel 5, stk. 1, og artikel 6, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1466/97 kan der tages hensyn til disse yderligere udgifter, idet tilstrømningen af flygtninge og den alvorlige terrortrussel er usædvanlige begivenheder, deres virkninger for Ungarns offentlige finanser er betydelig, og de offentlige finansers holdbarhed ikke bringes i fare ved at tillade en midlertidig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning. Derfor er den påkrævede tilpasning i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i 2016 blevet nedjusteret for at tage hensyn til de yderligere sikkerhedsrelaterede udgifter. Hvad angår 2017 vil der blive gennemført en endelig vurdering, herunder af hvilke beløb der kan tages hensyn til, i foråret 2018 på basis af oplysninger fra de ungarske myndigheder.
- (7) Den 12. juli 2016 henstillede Rådet, at Ungarn gennemfører en årlig finanspolitisk tilpasning på 0,6 % af BNP hen imod den mellemfristede budgetmålsætning i 2017. På basis af Kommissionens forårsprognose 2017 er der risiko for en væsentlig afvigelse fra dette krav i 2017.
- (8) I 2018 forventes Ungarn i lyset af sin finanspolitiske situation og navnlig sit gældsniveau at foretage yderligere tilpasninger i retning af den mellemfristede budgetmålsætning om et strukturelt underskud på 1,5 % af BNP. Ifølge den tilpasningsmatrix, der er fastlagt efter fælles aftale som led i stabilitets- og vækstpagten, medfører tilpasningen et krav om en nominel vækst i de primære offentlige nettoudgifter ⁽²⁾, som ikke overstiger 2,8 % i 2018. Dette svarer til en strukturel tilpasning på 1,0 % af BNP. Med en uændret politik er der risiko for en væsentlig afvigelse fra dette krav i 2018. Ungarn forventes samtidig at overholde gældsreglen i 2017 og i 2018. Rådet er af den generelle opfattelse, at Ungarn bliver nødt til at træffe yderligere foranstaltninger fra 2017 for at overholde bestemmelserne i stabilitets- og vækstpagten. Som fastsat i forordning (EF) nr. 1466/97 bør der i vurderingen af budgetplanerne og resultaterne tages hensyn til medlemsstatens budgetbalance i lyset af konjunkturforskelighederne. Som anført i Kommissionens meddelelse, der ledsager disse landespecifikke henstillinger, skal der ved vurderingen af 2018-budgetresultaterne tages behørigt hensyn til målet om at opnå en finanspolitisk kurs, der bidrager til både at styrke det igangværende opsving og sikre de offentlige finansers holdbarhed. I den sammenhæng bemærker Rådet, at Kommissionen agter at foretage en samlet bedømmelse i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 1466/97, navnlig i lyset af konjunkturforskelighederne i Ungarn.
- (9) Ungarns konkurrenceevne og potentielle vækst bremses af lave private investeringer og lav produktivitet. Erhvervslivet og virksomhedernes investeringer påvirkes navnlig negativt af svagheder i de offentlige institutioners præstationer og forvaltning. Hyppige ændringer i de lovgivnings- og skattemæssige forhold er en af de største hindringer for at drive virksomhed i Ungarn, hvor de berørte parter ikke inddrages tilstrækkeligt, og

⁽¹⁾ Kommissionen har genberegnet den strukturelle saldo på grundlag af oplysningerne i konvergensprogrammet efter den metode, der er aftalt i fællesskab.

⁽²⁾ De offentlige nettoudgifter består af de samlede offentlige udgifter minus renteudgifter, udgifter til Unionens programmer, som fuldt ud modsvares af EU-midler, og ikke-diskretionære ændringer i udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse. Nationalt finansierede faste bruttoinvesteringer udjævnes over en fireårsperiode. Diskretionære foranstaltninger på indtægtsiden eller lovbestemte indtægtsforøgelse er medregnet. Engangsforanstaltninger på både udgifts- og indtægtsiden er medregnet.

politikudformningen ikke i tilstrækkelig grad er evidensbaseret. Lovgivningsmæssige hindringer for tjenesteydelser har også en tendens til at begrænse dynamikken på markedet og bremse investeringerne. Restriktive bestemmelser, herunder for detailhandelen, hæmmer konkurrencen i servicesektoren og har en negativ effekt på erhvervs klimaet.

- (10) Ungarns samlede skattekvote ligger fortsat et godt stykke over niveauet i sammenlignelige lande i regionen, og problemerne i skattesystemet er endnu ikke løst. Regeringen har reduceret arbejdsgivernes socialsikringsbidrag med 5 procentpoint i 2017, og der er planlagt en yderligere nedsættelse på 2 procentpoint i 2018. Dermed er skattekenen for lavtlønnede reduceret betydeligt, men den er fortsat høj. Dette er navnlig tilfældet for lavtlønnede uden børn, hvor den stadig er blandt de højeste i Unionen. Skattesystemet er fortsat komplekst. På trods af en faldende tendens siden 2013 er de sektorspecifikke skatter — hvoraf visse stadig er meget konkurrencefordrejende — stadig tilbøjelige til at komplicere skattesystemet og svække investorernes tillid. Komplexiteten i skattesystemet og den usikkerhed, der hersker omkring det, tillige med høje overholdelsesomkostninger og administrative byrder dæmper fortsat investorernes tillid.
- (11) Svagheder i de offentlige institutioners præstationer tynger erhvervs klimaet og begrænser økonomiens vækspotentiale. Trods nylige forbedringer og ændringen af loven om offentlige udbud er fremskridtene med at styrke gennemsigtigheden og konkurrencen på dette område dog fortsat begrænsede. Den nuværende strategi for elektroniske offentlige udbud udgør et solidt grundlag for at øge gennemsigtigheden, men den konkrete gennemførelse og virkning på effektiviteten og gennemsigtigheden skal overvåges nøje. Risikoen for korrupsion er fortsat høj, hvilket skader erhvervs klimaet, og der er betydelige huller i de foranstaltninger, der er truffet for at løse problemet. Der er også forsinkelser i gennemførelsen af Ungarns strategi for elektroniske udbud. Dermed forsinkes indførelsen af e-udbud i Ungarn, som er afgørende for øget gennemsigtighed og øget konkurrence.
- (12) Situationen i den ungarske servicesektor, herunder detailhandelen, er fortsat særlig problematisk. I det forløbne år er regeringen fortsat med at gribe ind på markeder, hvor der tidligere var konkurrence, og har indført strammere krav til personbefordringstjenester, der drives af uafhængige ekspeditionscentre. Regeringen har ikke taget væsentlige skridt til at lette reguleringsmæssige vilkår for servicesektoren, navnlig vedrørende detailhandelen, offentlig affaldshåndtering, udgivelse og distribution af lærebøger og mobilbetalingssystemer. I detailsektoren savnes der klare retningslinjer for udstedelse af tilladelser til åbning af nye forretninger, der er større end 400 m². Dette bidrager til den manglende gennemsigtighed og forudsigelighed i sektoren. De vedvarende lovgivningsmæssige hindringer i servicesektoren, herunder detailhandelen, begrænser markedsdynamikken, hæmmer investeringerne og skaber usikkerhed for investorerne, især de internationale investorer.
- (13) For at støtte Ungarns konkurrenceevne og potentielle vækst på mellemlang sigt er det afgørende, at der gennemføres strukturreformer for at fremme investeringer i menneskelige ressourcer, især i uddannelses- og sundhedssektoren, og for fortsat at få arbejdsmarkedet til at fungere bedre. Det er også nødvendigt at styrke den sociale retfærdighed for at skabe en mere inklusiv vækst.
- (14) Resultaterne med hensyn til at bibringe skoleelever grundlæggende færdigheder er fortsat svage efter international målestok. OECD's program for international elevevaluering (PISA) viste i sin undersøgelse af uddannelsessystemerne fra 2015 en betydelig forværring af resultaterne, og indvirkningen af elevernes socioøkonomiske baggrund på de uddannelsesmæssige resultater er en af de højeste i Unionen. Resultaterne afhænger også i betydelig grad af skoletypen. Reduktionen af undervisningstimer i de naturvidenskabelige fag i erhvervsrettede gymnasier siden 2016 vil sandsynligvis øge Ungarns efterslæb i færdigheder på dette område. Andelen af unge, der forlader skolen tidligt, er forblevet uændret i de sidste fem år og er fortsat særlig høj blandt romaerne. Dårligt stillede elever er ujævnt fordelt mellem de forskellige skoler, og romabørn går i stigende grad i skoler og klasser, hvor flertallet er romaer. Der er truffet foranstaltninger til at støtte uddannelsen af lærere, førskoleundervisning og skoleresultater og bekæmpe skolefrafald blandt romaer. Selv om der er taget skridt til at bekæmpe segregation, er de ikke omfattende og systemiske nok til at klare udfordringen. Den stigende efterspørgsel efter højt kvalificeret arbejdskraft modsvarer ikke af en tilstrækkelig stor pulje af ansøgere til videregående uddannelser og tilstrækkelige gennemførelsesprocenter. Ændringen af loven om videregående uddannelse, der blev vedtaget i 2017, kan føre til, at situationen forværres yderligere.
- (15) Arbejdsmarkedet har udviklet sig gunstigt i de seneste år, og arbejdsløsheden er tilbage på niveauet før krisen. Beskæftigelsen har nået et historisk højt niveau takket være jobskabelse i den private sektor og den offentlige beskæftigelsesordning, som stadig er den vigtigste aktive arbejdsmarkedsforanstaltning i Ungarn med mere end 200 000 deltagere. I de senere år er der vedtaget en række foranstaltninger for at lette overgangen fra ordningen til det primære arbejdsmarked. Ordningen er imidlertid stadig ikke tilstrækkelig målrettet, og hvad angår reintegration

af deltagerne på det åbne arbejdsmarked, er virkningen fortsat begrænset. Samtidig står visse sektorer over for en stigende mangel på arbejdskraft. Andre aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger er blevet styrket, bl.a. med støtte fra EU-midler, men der skal en yderligere indsats til for virkelig at lette overgangen til det primære arbejdsmarked. Profileringsystemet for arbejdsløse er i drift, men har endnu ikke opnået sin fulde virkning. De kønsbetingede forskelle i beskæftigelsen er vokset i de senere år, og Ungarn er et af de lande i Unionen, hvor følgerne af forældreskab for kvindernes beskæftigelse er størst. Deltagelsen på arbejdsmarkedet påvirkes af forholdsvis ringe resultater i sundhedssektoren og ulige adgang til sundhedstjenester. Arbejdsmarkedets parters deltagelse i den politiske beslutningsproces er begrænset.

- (16) Visse fattigdomsindikatorer er faldet til niveauet inden krisen, men ligger stadig over EU-gennemsnittet. Fattigdom blandt børn og romaer er fortsat særlig høj, om end faldende. En stor del af de romaer, der har arbejde, er beskæftiget under den offentlige beskæftigelsesordning. Deres integration i det åbne arbejdsmarked er fortsat begrænset.
- (17) De sociale ydelsers og arbejdsløshedsunderstøttelsens dækning og tilstrækkelighed er begrænset. Varigheden af arbejdsløshedsunderstøttelsen er stadig den korteste i Unionen, nemlig tre måneder, hvilket er kortere end den tid, det i gennemsnit tager jobsøgende at finde arbejde. Reformen af de sociale ydelser i 2015 strømlinede systemet, men synes ikke at have sikret en ensartet og tilstrækkelig minimumslevestandard for dem, der har behov for det. Hvad angår de ydelser, der administreres af kommunerne, er der vide skønsebefuljelser med hensyn til kriterierne for støtteberettigelse og ydelsernes omfang, og dette skaber usikkerhed for støttemodtagerne. Minimumsindkomstdelen er fastfrosset på et lavt niveau, men de ungarske myndigheder har planer om gradvis at hæve de målrettede kontantydelsers i de kommende år. Allerede i 2017 blev tre af disse ydelser hævet en smule. Yderligere målrettede foranstaltninger kunne bidrage til at afhjælpe materielle afsavn hos de dårligst stillede befolkningsgrupper, især børn og romaer.
- (18) Som led i det europæiske semester 2017 har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Ungarns økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2017. Den har også vurderet konvergensprogrammet for 2017, det nationale reformprogram for 2017 og 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 Unionen ved på EU-plan at give input til de kommende nationale beslutninger.
- (19) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået konvergensprogrammet for 2017, og dets holdning⁽¹⁾ afspejles især i henstilling 1 nedenfor,

HENSTILLER, at Ungarn i 2017 og 2018 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. Gøre en betydelig finanspolitisk indsats i 2018, der stemmer overens med bestemmelserne under den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten, under hensyntagen til behovet for at styrke det igangværende opsving og sikre de offentlige finansers holdbarhed.
2. Fuldføre bestræbelserne på at mindske skattekenen for lavtlønnede og forenkle skattestrukturen, især ved at reducere de mest forvridende sektorspecifikke skatter. Styrke gennemsigtigheden og konkurrencen inden for offentlige udbud ved at indføre et omfattende og effektivt elektronisk udbudssystem, og styrke rammerne for korruptionsbekæmpelse. Styrke lovgivningsmæssig forudsigelighed, gennemsigtighed og konkurrence, navnlig i servicesektoren og især detailhandelen.
3. Målrette den offentlige beskæftigelsesordning bedre mod dem, der har sværest ved at komme ind på arbejdsmarkedet, og yde effektiv støtte til jobsøgende for at lette overgangen til arbejdsmarkedet, bl.a. ved at styrke den aktive arbejdsmarkedspolitik. Træffe foranstaltninger til at forbedre resultaterne på uddannelsesområdet og øge deltagelsen af dårligst stillede grupper, navnlig romaer, i inklusiv almen uddannelse. Forbedre de sociale ydelsers dækning og tilstrækkelighed og varigheden af arbejdsløshedsunderstøttelsen.

Udfærdiget i Bruxelles, den 11. juli 2017.

På Rådets vegne

T. TÖNISTE

Formand

⁽¹⁾ I henhold til artikel 9, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1466/97.