

RÅDETS HENSTILLING**af 13. juli 2018****om Ungarns nationale reformprogram for 2018 og med Rådets udtalelse om Ungarns konvergensprogram for 2018**

(2018/C 320/16)

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 22. november 2017 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse, som markerede starten på det europæiske semester 2018 for samordning af de økonomiske politikker. Der blev i passende omfang taget højde for den europæiske søjle for sociale rettigheder, som blev proklameret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 17. november 2017. Den 22. marts 2018 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 22. november 2017 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 også rapporten om varslingsmekanismen, hvori Ungarn ikke blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse.
- (2) Den 7. marts 2018 blev landerapporten for Ungarn 2018 offentliggjort. Den indeholdt en vurdering af Ungarns fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som Rådet vedtog den 11. juli 2017 ⁽²⁾, opfølgningen på de landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget de foregående år, og opfyldelsen af Ungarns nationale Europa 2020-mål.
- (3) Den 30. april 2018 fremlagde Ungarn sit nationale reformprogram for 2018 og sit konvergensprogram for 2018. 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 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 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 den nævnte bestemmelse, i retningslinjerne for anvendelsen af foranstaltninger, der knytter ESI-fondenes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring.

⁽¹⁾ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ EUT C 261 af 9.8.2017, s. 1.⁽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 vækstpakten og omfattet af gældsreglen. Ifølge konvergensprogrammet for 2018 forventer regeringen en forværring af det samlede underskud fra 2,0 % i 2017 til 2,4 % i 2018 og derefter en gradvis forbedring til 0,5 % af BNP senest i 2022. Den mellemfristede budgetmålsætning, dvs. et strukturelt underskud på 1,5 % af BNP, forventes opfyldt i 2020. På grundlag af den genberegnete strukturelle saldo ⁽¹⁾ forventes den mellemfristede budgetmålsætning opfyldt i 2022. Ifølge konvergensprogrammet ventes den offentlige gældskvotestørrelse at falde gradvist til lige under 60 % inden udgangen af 2022. Det makroøkonomiske scenarie, der ligger til grund for de pågældende budgetmæssige fremskrivninger, er gunstigt, hvilket medfører betydelige risici for gennemførelsen af underskudsmålene.
- (6) Det fremgår af konvergensprogrammet for 2018, at den budgetmæssige virkning af de sikkerhedsrelaterede foranstaltninger i 2017 er betydelig, og der gives tilstrækkelig dokumentation for omfanget og arten af disse ekstraudgifter på budgettet. Ifølge Kommissionen andrager disse ekstraudgifter 0,17 % af BNP i 2017 for sikkerhedsrelaterede foranstaltninger. 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 den alvorlige terrortrussel er en usædvanlig begivenhed, dens virkning 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 2017 justeret for at tage hensyn til disse yderligere udgifter.
- (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, medmindre den mellemfristede budgetmålsætning kunne nås med en lavere indsats. På grundlag af de endelige tal for 2017 blev det konstateret, at Ungarn havde en væsentlig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning. Kommissionen rettede en advarsel til Ungarn den 23. maj 2018 om, at der var konstateret en væsentlig afvigelse fra den mellemfristede budgetmålsætning i 2017, jf. artikel 121, stk. 4, i TEUF og artikel 10, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1466/97. Den 22. juni 2018 vedtog Rådet efterfølgende en henstilling ⁽²⁾, som bekræftede nødvendigheden af, at Ungarn træffer foranstaltninger til at sikre, at den nominelle vækstrate i de primære offentlige nettoudgifter ⁽³⁾ ikke overstiger 2,8 % i 2018, svarende til en årlig strukturel tilpasning på mindst 1 % af BNP. På basis af Kommissionens forårsprognose 2018 er der risiko for en afvigelse fra den anbefalede indsats.
- (8) I lyset af Ungarns offentlige gældskvotestørrelse på over 60 % af BNP og det forventede produktionsgab på 2,3 % bør den nominelle vækstrate i de primære offentlige nettoudgifter i 2019 ikke overstige 3,9 % i overensstemmelse med den strukturelle tilpasning på 0,75 % af BNP, som kræves ifølge den tilpasningsmatrix, der er fastlagt efter fælles aftale som led i stabilitets- og vækstpakten. På basis af Kommissionens forårsprognose 2018 er der risiko for en væsentlig afvigelse fra dette krav i 2019. Generelt er Rådet af den opfattelse, at der i 2018 i lyset af de stærkt forværrede budgetudsigter bør træffes væsentlige nye foranstaltninger for at overholde bestemmelserne i stabilitets- og vækstpakten i overensstemmelse med den henstilling, der blev rettet til Ungarn den 22. juni 2018 med henblik på at rette op på den observerede væsentlige afvigelse fra tilpasningen i retning af den mellemfristede budgetmålsætning.
- (9) Den samlede beskæftigelsesgrad er forbedret betydeligt, og den positive økonomiske tendens giver mulighed for at genintegrere især arbejdsløse personer på arbejdsmarkedet. Den kønsbetingsede kløft i beskæftigelsesfrekvensen er bred, navnlig i aldersgruppen 25-39 år, hvilket delvis kan forklares med et begrænset udbud af børnepasning. Det lave niveau for deltagelse i børnepasning for børn under 3 år ligger betydeligt under Barcelonamålet og EU-gennemsnittet. Selv om den offentlige beskæftigelsesordning fortsat er den vigtigste aktive arbejdsmarkedspolitik, er antallet af deltagere i ordningen faldet betydeligt, hvilket udgør en positiv udvikling. Ordningen er imidlertid stadig ikke tilstrækkelig målrettet, og hvad angår reintegration af deltagerne på det åbne arbejdsmarked, er virkningen fortsat begrænset i betragtning af situationen på arbejdsmarkedet. Aktive arbejdsmarkedspolitikker, der har mere fokus på opkvalificering og omskoling, er underudviklede.
- (10) Den andel af befolkningen, som risikerer fattigdom og social eksklusion, er faldet til 26,3 % i 2016, men er fortsat over EU-gennemsnittet. Børn er generelt mere udsat for fattigdom end andre aldersgrupper. Niveaulet for

⁽¹⁾ Den konjunkturkorrigerede saldo eksklusiv engangsforanstaltninger og midlertidige foranstaltninger, der er genberegnet af Kommissionen efter den metode, som er aftalt i fællesskab.

⁽²⁾ Rådets henstilling af 22. juni 2018 med henblik på at korrigere den væsentlige konstaterede afvigelse fra tilpasningsstien hen imod den mellemfristede budgetmålsætning i Ungarn (EUT C 223 af 27.6.2018, s. 1).

⁽³⁾ De primære offentlige nettoudgifter består af de samlede offentlige udgifter minus renteudgifter, udgifter til EU-programmer, som fuldt ud modsvarer af EU-midler, og ikkediskretionære ændringer i udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse. Nationalt finansierede faste bruttoinvesteringer udjævnes over en fireårsperiode. Diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden eller lovbestemte indtægtsforøgelser er medregnet. Engangsforanstaltninger på både udgifts- og indtægtssiden modregnes.

mindsteindkomstydelse ligger mere end 50 % under fattigdomsgrænsen for en enkelt husholdning, hvilket placerer det blandt de laveste i EU. Niveaue for arbejdsløshedsydelse er utilstrækkeligt: Maksimumsperioden på tre måneder er den korteste i EU og udgør kun ca. en fjerdedel af den tid, som jobsøgende i gennemsnit skal bruge til at finde beskæftigelse. Derudover ligger betalingsniveauet blandt de laveste i EU.

- (11) De ungarske strukturer og processer med hensyn til social dialog er fortsat underudviklede og giver ikke mulighed for at inddrage arbejdsmarkedets parter i politikudformning og -gennemførelse på en meningsfuld måde. Manglerne i interessenterne engagement og den begrænsede gennemsigtighed påvirker det videnskabelige grundlag for og kvaliteten af politikudformningen, hvilket skaber usikkerhed for investorerne og forsinker konvergensprocessen.
- (12) Der er gennemført foranstaltninger med henblik på at forbedre skattesystemet, men der er fortsat problemer. På trods af at skattebeløbet på arbejde falder, er den navnlig for visse lavindkomstgrupper stadig høj sammenlignet med niveauet på tværs af Unionen. Skattesystemets overordnede kompleksitet kombineret med den fortsatte anvendelse af forvriddende sektorspecifikke skatter udgør fortsat en svaghed. Foranstaltninger mod skatteyderes aggressive planlægningsstrategier er af afgørende betydning med henblik på at hindre forvridding af konkurrencen mellem virksomheder, sørge for retfærdig behandling af skatteyderne og beskytte de offentlige finanser. Effekter af skatteyderes aggressive planlægningsstrategier, som smitter af på tværs af medlemsstater, kræver en samordnet indsats i form af nationale politikker, der supplerer EU-lovgivningen. Ungarn oplever relativt høj kapitaltilstrømning og -udstrømning via enheder med særligt formål, som ikke er koblet sammen med realøkonomien. Manglende tilbageholdelse af skat på udgående (dvs. fra personer bosiddende i Unionen til personer bosiddende i tredjelande) udbytte, renter og royalties, der betales af virksomheder, der er hjemmehørende i Ungarn, kan medføre, at disse betalinger helt undgår at blive beskattet, hvis de heller ikke beskattes i modtagerpartens jurisdiktion. Kommissionen noterer sig, at Ungarn anerkender, at udgående betalinger i tilfælde af misbrug kan føre til aggressiv skatteplanlægning. Kommissionen vil på grundlag af nylige udvekslinger fortsætte sin konstruktive dialog med henblik på at bekæmpe skatteyderes aggressive planlægningsstrategier.
- (13) Reguleringsmæssige hindringer inden for tjenester, og navnlig detailhandel, påvirker sektorens resultater og hæmmer effektiv omfordeling af ressourcer, produktivitet og innovation. Der er en vedvarende tendens til at overlade visse tjenester til statsejede virksomheder, der er skabt specifikt til dette formål, hvilket er til ulempe for den frie konkurrence. Den retlige rammes uforudsigelighed udgør endnu et problem, navnlig i detailbranchen, som i de seneste år har oplevet, at reglerne ofte er blevet ændret. Da de foreslåede regler ofte skræddersyes efter omsætning eller butiksareal, påvirker de hovedsaglig udenlandske detailkæder. Dette øger usikkerheden blandt virksomhedslederne og kan hindre investeringer. Der er behov for stabile lovgivningsmæssige rammer, der fremmer konkurrencen. Restriktiv regulering af erhverv er fortsat udbredt i Ungarn, navnlig med hensyn til vigtige erhverv som revision og juridiske tjenester.
- (14) Der er fortsat bekymringer vedrørende forebyggelse og retsforfølgelse af korruption. I henhold til adskillige indikatorer lader Ungarns eksponering for korruption til at være øget i løbet af de seneste år, og risikoen for korruption kan påvirke landets vækstpotentiale i negativ retning. Det er af afgørende betydning for bekæmpelsen af korruption og hvidvaskning af penge, at anklagemyndigheden fungerer, og selv om anvendelsen af foranstaltninger til bekæmpelse af korruption på lavt niveau lader til at have haft en vis succes, er der ikke tilstrækkeligt fokus på at indlede efterforskning af sager på højt niveau. Begrænset gennemsigtighed og begrænsning af adgang til oplysninger udgør yderligere hindringer for foranstaltninger, som har til formål at forebygge korruption. Der er taget betydelige skridt med hensyn til offentlige udbud, men der er plads til yderligere forbedringer af gennemsigtigheden og konkurrencen i udbudsprocessen. Dette kan opnås ved blandt andet at gøre data indsamlet via e-udbudssystemet tilgængelige for offentligheden.
- (15) Uddannelsesresultaterne mht. grundlæggende færdigheder ligger betydeligt under EU-gennemsnittet, navnlig for børn med dårlig socioøkonomisk baggrund. Eleverne ledes tidligt over i forskellige skoletyper, som udviser store forskelle hvad angår uddannelsesresultater og erhvervsvalg. Dårligt stillede børn, herunder romabørn, koncentrerer typisk i erhvervsskoler, der karakteriseres af lavere niveau mht. grundlæggende færdigheder og højere frafald, og de personer, som går ud af disse skoler, får i gennemsnit mindre i løn. Frafaldsprocenten i de tidlige skoleår er steget til gennemsnitligt 12,4 % og er særligt høj blandt romabørn. Disse udfordringer er særligt presserende i forbindelse med kvalitet og inklusiv uddannelse. Den stadig mindre gruppe af ansøgere til og det høje frafald på videregående uddannelser vil yderligere begrænse gennemførelsesprocenten på et tidspunkt, hvor efterspørgslen efter højt kvalificeret arbejdskraft stiger.
- (16) Trods de igangværende bestræbelser på at forbedre folkesundheden er dårlige sundhedsresultater, der forværres af en usund livsstil, et vedvarende fænomen, som påvirker den menneskelige kapital negativt. Lave sundhedsudgifter kombineret med ineffektiv fordeling af ressourcerne begrænser det ungarske sundhedssystemets effektivitet. Dette har kombineret med omfattende afhængighed af egenbetaling negative konsekvenser for ligheden, hvad angår rettidig adgang til økonomisk overkommelige, forebyggende og helbredende sundhedsydelse af høj kvalitet.

Mangel på sundhedspersonale hæmmer også adgangen til pleje, selv om nylige lønforhøjelser har mindsket denne udfordring. I den løbende reformindsats fokuseres der på at tackle overdreven brug af hospitalsbehandlings-tjenester, som i høj grad skyldes, at de primære sundhedstjenester ikke er klædt på til at fungere som effektive dørvogtere. Yderligere rationalisering af anvendelsen af hospitalsressourcerne kombineret med målrettede investeringer, som har til formål at styrke de primære sundhedstjenester, vil gøre det muligt at mindske forskellene med hensyn til adgang til pleje, drive effektivitetsgevinster og på effektiv vist forbedre sundhedsresultaterne.

- (17) Som led i det europæiske semester 2018 har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Ungarns økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2018. Den har også vurderet konvergen-sprogrammet for 2018, det nationale reformprogram for 2018 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, i hvilket omfang de overholder 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.
- (18) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået konvergensprogrammet for 2018, og dets holdning ⁽¹⁾ afspejles især i henstilling 1 nedenfor,

HENSTILLER, at Ungarn i 2018 og 2019 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. Sikre efterlevelse af Rådets henstilling af 22. juni 2018 i 2018 med henblik på at rette op på den væsentlige afvigelse fra tilpasningen i retning af den mellemfristede budgetmålsætning. Træffe foranstaltninger til at sikre, at den nominelle vækstrate i de primære offentlige nettoudgifter ikke overstiger 3,9 % i 2019, svarende til en årlig strukturel tilpasning på mindst 0,75 % af BNP.
2. Fortsætte med at forenkle skattesystemet, navnlig ved at mindske de sektorspecifikke skatter. Forbedre beslutnings-processens kvalitet og gennemsigthed gennem social dialog og engagement med andre interessenter samt regelmæssige og tilstrækkelige konsekvensanalyser. Styrke rammerne for korruptionsbekæmpelse, styrke retsforføl-gningsindsatsen og forbedre gennemsigtheden af og konkurrencen i forbindelse med offentlige udbud ved bl.a. at videreudvikle e-udbudssystemet. Styrke konkurrencen, den reguleringsmæssige stabilitet og gennemsigtheden i servicesektoren, især på detailområdet.
3. Skaffe adgang til arbejdskraftreserver ved at forbedre kvaliteten af de aktive arbejdsmarkedspolitikker. Forbedre resultaterne på uddannelsesområdet og øge deltagelsen af dårligt stillede grupper, navnlig romaer, i inklusiv almen uddannelse af høj kvalitet. Forbedre de sociale ydelsers og arbejdsløshedsunderstøttelsens dækning og tilstræk-kelighed.

Udfærdiget i Bruxelles, den 13. juli 2018.

På Rådets vegne

H. LÖGER

Formand

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