

RÅDETS REKOMMENDATION

av den 11 juli 2017

om Ungerns nationella reformprogram 2017 med avgivande av rådets yttrande om Ungerns konvergensprogram 2017

(2017/C 261/16)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken ⁽¹⁾, särskilt artikel 9.2,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

- (1) Den 16 november 2016 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2017 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 9–10 mars 2017. Den 16 november 2016 antog kommissionen på grundval av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 ⁽²⁾ rapporten om förvarningsmekanismen, där Ungern inte konstaterades vara en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.
- (2) Landsrapporten 2017 för Ungern offentliggjordes den 22 februari 2017. Den innehöll en bedömning av hur väl Ungern hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 12 juli 2016, med uppföljningen av tidigare års landsspecifika rekommendationer och med sina nationella Europa 2020-mål.
- (3) Den 2 maj 2017 lade Ungern fram sitt nationella reformprogram för 2017 och sitt konvergensprogram för 2017. För att beakta deras inbördes samband har de båda programmen bedömts samtidigt.
- (4) Vid programplaneringen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna (nedan kallade *ESI-fonder*) för 2014–2020 har relevanta landsspecifika rekommendationer beaktats. Enligt artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 ⁽³⁾ får kommissionen begära att en medlemsstat ser över och föreslår ändringar av sin partnerskapsöverenskommelse och av relevanta program när så krävs för att stödja genomförandet av relevanta rekommendationer från rådet. Kommissionen har i riktlinjerna för tillämpning av åtgärder som sammanlänkar effektiva ESI-fonder med sund ekonomisk styrning beskrivit närmare hur den kommer att tillämpa den bestämmelsen.

⁽¹⁾ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser (EUT L 306, 23.11.2011, s. 25).

⁽³⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

- (5) Ungern omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del och av skuldkriteriet. Enligt konvergensprogrammet för 2017 planerar regeringen en försämring av det samlade underskottet från 1,8 % under 2016 till 2,4 % under både 2017 och 2018, och därefter en successiv förbättring till 1,2 % av BNP år 2021. Det medelfristiga budgetmålet – ett strukturellt underskott på 1,7 % av BNP fram till 2016, därefter reviderat till 1,5 % av BNP 2017 – förväntas uppnås 2020. Baserat på det omräknade⁽¹⁾ strukturella saldoto kommer det medelfristiga budgetmålet dock inte att nås under programperioden. Enligt konvergensprogrammet kommer den offentliga skuldkvoten att sjunka successivt till knappt 61 % av BNP mot slutet av 2021. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa budgetprognoser är gynnsamt, vilket innebär risker för genomförandet av underskottsmålen.
- (6) I konvergensprogrammet för 2017 anges att budgetkonsekvenserna av den exceptionella tillströmningen av flyktingar och de säkerhetsrelaterade åtgärderna under 2016 och 2017 är betydande, och det ges även tillräckliga belägg för dessa extra budgetkostnadens art och omfattning. Enligt kommissionen uppgick de extra utgifter som kan beaktas för den exceptionella tillströmningen av flyktingar under 2015 till 0,04 % av BNP, och det finns inga extra utgifter som kan beaktas för tillströmningen av flyktingar under 2016. De extra utgifter som kan beaktas för säkerhetsrelaterade åtgärder uppgick till 0,04 % av BNP 2016. Under 2017 väntas ingen ytterligare ökning av utgifterna på grund av den exceptionella tillströmningen av flyktingar, medan den extra effekten på budgeten förorsakad av säkerhetsrelaterade åtgärder för närvarande uppskattas till 0,14 % av BNP. Bestämmelserna i artiklarna 5.1 och 6.3 i förordning (EG) nr 1466/97 gör det möjligt att ta hänsyn till dessa extra utgifter, eftersom flyktingtillströmningen och det allvarliga terroristhotet är ovanliga händelser som har stor inverkan på Ungerns offentliga finanser och eftersom hållbarheten inte äventyras av att man tillåter en tillfällig avvikelse från anpassningsbanan för att nå det medelfristiga budgetmålet. Den anpassning som krävs för att nå det medelfristiga budgetmålet för 2016 har därför sänkts för att beakta de extra säkerhetsrelaterade utgifterna. I fråga om 2017 kommer en slutbedömning, också av de belopp som kan beaktas, att göras våren under 2018, på basis av de ungerska myndigheternas faktiska uppgifter.
- (7) Den 12 juli 2016 rekommenderade rådet Ungern att åstadkomma en årlig finanspolitisk korrigerings på 0,6 % av BNP på väg mot det medelfristiga budgetmålet 2017. Enligt kommissionens vårprognos 2017 finns det risk för en betydande avvikelse från det kravet under 2017.
- (8) Mot bakgrund av den finanspolitiska situationen och särskilt landets skuldnivå förväntas Ungern att under 2018 göra ytterligare anpassningar för att nå sitt medelfristiga budgetmål på ett strukturellt underskott på 1,5 % av BNP. Enligt den överenskomna anpassningsmatrisen i enlighet med stabilitets- och tillväxtpakten innebär denna anpassning att de primära offentliga nettoutgifternas⁽²⁾ nominella tillväxttakt får vara högst 2,8 % under 2018. Det skulle motsvara en strukturell anpassning på 1,0 % av BNP. Om politiken ligger fast finns det en risk för en betydande avvikelse från det kravet under 2018. Ungern förväntas ändå iakta skuldkriteriet under 2017 och 2018. Rådet anser överlag att ytterligare åtgärder kommer att krävas från och med 2017 för att följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler. I enlighet med förordning (EG) nr 1466/97 bör bedömningen av budgetplanerna och utfallet emellertid ta hänsyn till medlemsstatens budgetbalans med beaktande av konjunktursvängningarna. I det meddelande från kommissionen som åtföljde de landsspecifika rekommendationerna erinrade man om att bedömningen av 2018 års utfall av budgeten kommer att behöva ta vederbörlig hänsyn till målsättningen att nå en finanspolitisk inriktning som bidrar både till att stärka den pågående återhämtningen och säkerställa hållbarheten i Ungerns offentliga finanser. Mot denna bakgrund noterar rådet att kommissionen avser att göra en samlad bedömning i enlighet med förordning (EG) nr 1466/97, särskilt med tanke på Ungerns konjunkturläge.
- (9) Ungerns konkurrenskraft och potentiella tillväxt hämmas av låga privata investeringar och låg produktivitet. Negativa faktorer för företagsklimatet och företagsinvesteringar är i synnerhet kopplade till svagt presterande institutioner och svag styrning. Ständiga förändringar av regelverket och skattereglerna är ett av de största hindren för företagande i Ungern, vartill kommer otillräckligt engagemang från berörda parter och brist på evidensbaserad

⁽¹⁾ Det strukturella saldoto, omräknat av kommissionen på grundval av uppgifterna i konvergensprogrammet enligt den allmänt vedertagna metoden.

⁽²⁾ Nettobeloppet för de offentliga utgifterna består av de sammanlagda offentliga utgifterna exklusive ränteutgifter, utgifter för unionsprogram som motsvaras fullt ut av inkomster från unionsmedel och icke-diskretionära förändringar i utgifterna för arbetslöshetsförmåner. Nationell fast bruttoinvestering är utjämnad över fyra år. Diskretionära åtgärder på inkomstsidan eller inkomstökningar som fastställts genom lagstiftning är inräknade. Engångsåtgärder på såväl inkomst- som utgiftssidan är avräknade.

politisk ledning. Rättsliga hinder i tjänstesektorn tenderar också att hålla tillbaka marknadsdynamiken och hämma investeringarna. En restriktiv reglering, även i detaljhandeln, begränsar konkurrensen i tjänstesektorn och tynger ner företagsklimatet.

- (10) Ungerns totala skatteuttag som andel av BNP ligger fortfarande betydligt högre än i jämförbara grannländer, och utmaningar i skattesystemet kvarstår. Regeringen har sänkt arbetsgivaravgifterna med fem procentenheter under 2017, och en ytterligare sänkning med två procentenheter är planerad till 2018. Åtgärden har minskat skattekillen för låginkomsttagare väsentligt, men den är fortfarande hög. Detta är särskilt fallet för låginkomsttagare utan barn. För dem är skattekillen fortfarande bland de högsta i unionen. Skattesystemet är fortfarande komplicerat. Trots en vikande trend sedan 2013 tenderar de sektorsspecifika skatterna – vissa är påfallande snedvridande – fortfarande att göra skattesystemet komplicerat och försvaga förtroendet hos investerare. Det faktum att skattesystemet är komplicerat och ofta ändras i kombination med höga kostnader för att följa regelverket och administrativa bördor är omständigheter som fortsätter att undergräva förtroendet hos investerare i Ungern.
- (11) Svagt presterande institutioner inverkar negativt på företagsklimatet och minskar ekonomins tillväxtpotential. Särskilt och trots nyligen genomförda förbättringar och ändringar i lagen om offentlig upphandling är framstegen när det gäller att öka insynen och konkurrensen vid offentlig upphandling fortfarande begränsade. Den nuvarande strategin för e-upphandling lägger en fast grund för ökad insyn, men dess genomförande och inverkan på effektivitet och öppenhet behöver övervakas. Riskerna för korrupcion är fortfarande stora och påverkar företagsklimatet negativt, och det finns påfallande brister i åtgärderna för att ta itu med frågan. Ungern har vidare drabbats av förseningar med genomförandet av e-upphandlingsstrategin. Detta fördröjer införandet av e-upphandling i Ungern, vilket är avgörande för att öka insynen och konkurrensen.
- (12) Situationen i tjänstesektorn, inklusive detaljhandeln, är fortfarande särskilt problematisk i Ungern. Under det senaste året fortsatte regeringen att ingripa på marknader som tidigare var konkurrensutsatta, och den antog strängare krav för persontrafik ledd av oberoende trafikledningscentraler. Regeringen har inte vidtagit några genomgripande åtgärder för att förenkla regelverket i tjänstesektorn, särskilt detaljhandeln, inom offentlig avfallshantering, utgivning och distribution av läroböcker eller mobila betalningssystem. I detaljhandeln saknas tydliga riktlinjer för beviljande av tillstånd att öppna nya butiker som är större än 400 m². Detta bidrar till bristen på insyn och förutsägbarhet inom sektorn. De kvarstående regelhindren i tjänstesektorn, även detaljhandeln, begränsar marknadsdynamiken och hämmar investeringar, vartill kommer osäkerhet för investerare, särskilt internationella investerare.
- (13) För att stödja Ungerns konkurrenskraft och potentiella tillväxt på medellång sikt krävs det strukturreformer som främjar investeringar i mänskliga resurser, särskilt utbildning, hälso- och sjukvård, och fortsatta satsningar på att förbättra arbetsmarknadens funktion. Ökad social rättvisa kommer också att vara viktigt för att uppnå tillväxt som kommer fler människor till godo.
- (14) Resultaten när det gäller baskunskaper är fortfarande svaga internationellt sett. Pisaundersökningen (OECD:s program för internationell utvärdering av elevprestationer) 2015 av utbildningssystemen visade på klart försämrade resultat, och kopplingen mellan elevernas socioekonomiska bakgrund och hur väl de lyckas i skolan är bland de tydligaste i unionen. Typen av skola har mycket stor betydelse för utbildningsresultaten. Nedsänkningen av undervisningstimmar i naturvetenskapliga ämnen inom den yrkesinriktade utbildningen sedan 2016 lär leda till större eftersläpning i naturvetenskap för Ungern. Andelen elever som lämnar skolan med högst grundskoleutbildning har planat ut under de senaste fem åren och är fortsatt särskilt hög bland romer. Fördelningen av elever med sämre förutsättningar mellan skolorna är ojämn, och romska barn går i allt högre grad i skolor där majoriteten är romer. Åtgärder har vidtagits för att stödja lärarutbildning, förskoleverksamhet och skolresultat och för att motverka att romer slutar skolan i ett tidigt skede. Trots att åtgärder har vidtagits för att angripa segregering är dessa inte tillräckligt övergripande och systematiska för att hantera utmaningen. Det växande behovet av en högt kvalificerad arbetskraft motsvaras inte av ett tillräckligt antal sökande till högskolan och tillräckligt många utexaminerade. Den ändring av högskolelagen som antogs 2017 kan leda till att situationen ytterligare försämras.
- (15) Arbetsmarknaden har utvecklats positivt på senare år med en arbetslöshet som är tillbaka på nivåerna före krisen. Sysselsättningen nådde historiskt höga nivåer tack vare nya arbetstillfällen i den privata sektorn och det offentliga sysselsättningsprogrammet, som fortfarande är den största aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärden i Ungern med över 200 000 deltagare. På senare år har en rad åtgärder beslutats som ska underlätta övergången från programmet

till den reguljära arbetsmarknaden. Programmet är dock fortfarande inte tillräckligt målinriktat, och det lyckas fortfarande endast i begränsad omfattning att återföra deltagarna till den reguljära arbetsmarknaden. Parallellt står vissa sektorer inför växande brist på arbetskraft. Andra aktiva arbetsmarknadsåtgärder intensifieras, delvis med hjälp av unionsfinansiering, men ytterligare ansträngningar behövs för att underlätta övergången till den reguljära arbetsmarknaden. Profileringsystemet för de arbetslösa är i gång, men det är ännu inte helt ändamålsenligt. Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan könen har ökat under senare år, och föräldraskap påverkar kvinnors sysselsättningsgrad mer än i de flesta andra länder i unionen. Arbetsmarknadsdeltagandet påverkas av en jämförelsevis svag hälsostatus och ojämlig tillgång till hälso- och sjukvård. Arbetsmarknadens parter deltar endast i begränsad omfattning i utformningen av politiken.

- (16) Vissa fattigdomsindikatorer har sjunkit tillbaka till samma nivåer som före krisen, men de håller sig ovanför unionsgenomsnittet. Fattigdomen bland barn och romer förblir särskilt hög, men den sjunker. En betydande andel av romer i sysselsättning arbetar i det offentliga sysselsättningsprogrammet. Än så länge har de bara integrerats i begränsad omfattning på den reguljära arbetsmarknaden.
- (17) Det sociala biståndet och arbetslöshetsförmånerna är mindre tillräckligt och omfattar inte så många människor. Arbetslöshetsförmåner betalas ut under tre månader, vilket är kortast i unionen och kortare än den genomsnittliga tid arbetssökande behöver för att hitta ett jobb. Den reform av det sociala biståndet som gjordes 2015 strömlinjeformade systemet, men den förefaller inte ha åstadkommit någon enhetlig och minsta tillräcklig levnadsstandard för de behovande. När det gäller de förmåner som administreras av kommunerna finns det en stor bedömningsfrihet i fråga om rätt till förmåner och förmånernas storlek, vilket skapar osäkerhet för mottagarna. Den garanterade minimiinkomsten ligger fryst på en låg nivå, men de ungerska myndigheterna planerar att gradvis höja nivån på de riktade kontantförmånerna under de kommande åren. Redan 2017 höjdes tre av dessa förmåner något. Ytterligare riktade åtgärder skulle avhjälpa materiell nöd hos de minst gynnade grupperna, särskilt barn och romer.
- (18) Kommissionen har inom ramen för den europeiska planeringsterminen för 2017 gjort en omfattande analys av Ungerns ekonomiska politik och offentliggjort den i 2017 års landsrapport. Den har även bedömt konvergensprogrammet för 2017 och det nationella reformprogrammet för 2017 samt uppföljningen av de rekommendationer Ungern har fått tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmets relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Ungern utan också huruvida unionens regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på unionsnivå.
- (19) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat konvergensprogrammet för 2017, och dess yttrande ⁽¹⁾ återspeglas särskilt i rekommendation 1 nedan.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Ungern att 2017 och 2018 vidta följande åtgärder:

1. Göra väsentliga finanspolitiska insatser under 2018 som är förenliga med kraven i den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten, med beaktande av behovet av att förstärka den pågående återhämtningen och säkerställa hållbarheten i Ungerns offentliga finanser.
2. Fullfölja minskningen av skattekillen för låginkomsttagare och förenkla skattestrukturen, särskilt genom att sänka de mest snedvridande skatterna på sektorsnivå. Öka insynen och konkurrensen i den offentliga upphandlingen genom att införa ett heltäckande och ändamålsenligt system för e-upphandling samt stärka regelverket mot korruption. Förbättra regelverkets förutsägbarhet, öppenheten och konkurrensen, särskilt i tjänstesektorn och i synnerhet i detaljhandeln.
3. Bättre anpassa det offentliga sysselsättningsprogrammet till dem som befinner sig längst från arbetsmarknaden och ge ändamålsenligt stöd till arbetssökande för att underlätta övergången till arbetsmarknaden, även genom intensifierade aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Vidta åtgärder för att förbättra utbildningsresultaten och öka mindre gynnade grupper, särskilt romers, deltagande i grundläggande utbildning. Förbättra det sociala biståndets täckning och tillräcklighet och förlänga arbetslöshetsförmånernas varaktighet.

Utfärdad i Bryssel den 11 juli 2017.

På rådets vägnar

T. TÖNISTE

Ordförande

⁽¹⁾ Enligt artikel 9.2 i förordning (EG) nr 1466/97.