



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 2.6.2014
COM(2014) 418 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

**om Ungerns nationella reformprogram 2014,
med avgivande av rådets yttrande om Ungerns konvergensprogram 2014**

{SWD(2014) 418 final}

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Ungerns nationella reformprogram 2014,

med avgivande av rådets yttrande om Ungerns konvergensprogram 2014

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 politiken¹, särskilt artikel 9.2,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser², särskilt artikel 6.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation³,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner⁴,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från ekonomiska och finansiella kommittén,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

- (1) Den 26 mars 2010 antog Europeiska rådet kommissionens förslag till en ny strategi för tillväxt och sysselsättning, Europa 2020, som bygger på en ökad samordning av den ekonomiska politiken med inriktning på ett antal nyckelområden där åtgärder behövs för att stärka förutsättningarna för hållbar tillväxt och konkurrenskraft i EU.
- (2) Den 13 juli 2010 antog rådet på grundval av kommissionens förslag en rekommendation om de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och unionens ekonomiska politik (2010–2014) och den 21 oktober 2010 ett beslut om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik, vilka tillsammans utgör de så kallade

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

² EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.

³ COM(2014) 418 final.

⁴ P7_TA(2014)0128 och P7_TA(2014)0129.

integrerade riktlinjerna. Medlemsstaterna uppmanades att beakta de integrerade riktlinjerna i sin nationella ekonomiska politik och sysselsättningspolitik.

- (3) Den 29 juni 2012 beslutade stats- och regeringscheferna om en tillväxt- och sysselsättningspakt, som ger ett enhetligt ramverk för insatser på nationell nivå, EU-nivå och euroområdesnivå med hjälp av alla tänkbara medel, instrument och politiska åtgärder. De beslutade om insatser som ska utföras på medlemsstatsnivå och uttryckte i synnerhet sitt helhjärtade åtagande att uppnå målen i Europa 2020-strategin och genomföra de landsspecifika rekommendationerna.
- (4) Den 9 juli 2013 antog rådet en rekommendation om Ungerns nationella reformprogram för 2013 och avgav ett yttrande om Ungerns uppdaterade konvergensprogram för 2013–2016.
- (5) Den 13 november 2013 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten⁵, som blev inledningen till 2014 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Samma dag antog kommissionen i enlighet med förordning (EU) nr 1176/2011 rapporten om förvarningsmekanismen⁶, i vilken det konstaterades att Ungern är en av de medlemsstater som behöver granskas mer ingående.
- (6) Den 20 december 2013 godkände Europeiska rådet prioriteringarna för att säkerställa finansiell stabilitet, budgetkonsolidering och åtgärder för att främja tillväxt. Europeiska rådet betonade behovet av att efterstävta differentierad och tillväxtvänlig budgetkonsolidering, återställa en normal utlåning till ekonomin, främja tillväxt och konkurrenskraft, bekämpa arbetslöshet och krisens sociala följdverkningar samt modernisera den offentliga förvaltningen.
- (7) Den 5 mars 2014 offentliggjorde kommissionen resultatet av sin fördjupade granskning⁷ av Ungern, i enlighet med artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011. Av analysen drog kommissionen slutsatsen att Ungern fortfarande har makroekonomiska obalanser som kräver övervakning och politiska åtgärder. Man bör i synnerhet fortsätta att mycket noga bevaka den kontinuerliga justeringen av den mycket negativa finansiella nettoställningen mot omvärlden och de höga offentliga och privata skulderna mot bakgrund av en svag finansiell sektor och försämrade exportresultat, så att man kan minska de avsevärda riskerna för negativa effekter på ekonomins funktion.
- (8) Den 30 april 2014 lade Ungern fram sitt nationella reformprogram 2014 och sitt konvergensprogram 2014. I syfte att beakta deras inbördes samband har de båda programmen bedömts samtidigt.
- (9) Målet med den finanspolitiska strategi som beskrivs i konvergensprogrammet 2014 är att få ned det nominella underskottet från 2,9 % av BNP år 2014 till 1,9 % av BNP före slutet av programperioden. Målet ska nås med hjälp av konsolideringsåtgärder som i huvudsak kommer att sättas in mot slutet av perioden, medan underskottsmålen har justerats uppåt betydligt jämfört med förra programmet. I programmet bekräftas att det medelfristiga målet är ett underskott på -1,7 % av BNP, vilket ligger i linje med kraven i stabilitets- och tillväxtpakten. Det omberäknade strukturella saldot tyder dock på att det medelfristiga målet inte kommer att nås under programperioden. Det (omberäknade) strukturella saldot förväntas minska med 1,5 procentenheter 2014, vilket kraftigt avviker från det medelfristiga målet, men kommer att stabiliseras

⁵ COM(2013) 800 final.

⁶ COM(2013) 790 final.

⁷ SWD(2014) 85 final.

2015. Detta innebär ett underskott på 0,5 % av BNP jämfört med den förbättring som krävs för att det medelfristiga målet ska nås. Riktmärket för utgifter avviker kraftigt både 2014 och 2015. Det (omberäknade) strukturella saldot planeras minska ytterligare både 2016 och 2017. Sammantaget är en kraftig avvikelse från anpassningen till det medelfristiga målet att vänta från och med 2014. I programmet anges att den offentliga skulden gradvis men kontinuerligt kommer att minska, från 79 % av BNP 2013 till ungefär 75 % av BNP 2017. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för beräkningarna i programmet av de offentliga finanserna är trovärdiga för 2014–2016, då BNP förväntas öka med 2,3 % i år och 2,5 % nästa år, jämfört med 2,3 % och 2,1 % som kommissionen förutsåg i vårprognosen 2014. När det gäller 2017 är dock programmet för optimistiskt. De risker som är förknippade med de finanspolitiska målen är på det hela taget balanserade 2014, men det finns allt större risker för att underskottet kan bli högre än väntat från 2015. En av de största riskerna är att den planerade minskningen av utgiftskvoten är tänkt att uppnås genom att nominella utgiftstak införs inom alla sektorer eller genom att ökningarna ska hållas under inflationstakten för de flesta diskretionära utgiftsposter. Enligt kommissionens vårprognos 2014 kommer det nominella underskottet för 2014 och 2015 att bli de samma som målen för programmen. Med ett förväntat strukturellt underskott på 2,2 % av BNP 2014 och 2,3 % 2015, bekräftar kommissionens vårprognos 2014 att det finns en risk för kraftiga avvikelser från det medelfristiga målet från och med 2014. I kommissionens prognos konstateras också att riktvärdet för skuldminskning inte kommer att nås 2014 och 2015. Efter bedömningen av programmet och på grundval av kommissionens vårprognos, i enlighet med rådets förordning (EG) nr 1466/97, anser rådet att det behövs ytterligare strukturella konsolideringsåtgärder med tanke på riskerna för att det blir kraftiga avvikelser från det medelfristiga målet samt för att skuldkriteriet inte uppfylls från 2014.

- (10) Budgetramen på medelfristig sikt har stärkts genom att tidsplanen för planeringen har förlängts utöver innevarande budgetår. Det finns dock inga garantier för hur effektiv och bindande tidsplanen är. Nya numeriska finanspolitiska regler har införts, men bristerna i deras utformning – främst att det inte görs någon systematisk övervakning i efterhand, att de högsta tillåtna avvikelserna inte har fastställts och att det inte finns några rimliga korrigeringsmekanismer – har inte korrigerats. Det finanspolitiska rådets få obligatoriska uppgifter och dess analytiska resurser står fortfarande inte i proportion till dess vetorätt när det gäller budgeten. Genom att stärka den medelfristiga budgetramen och utvidga det finanspolitiska rådets obligatoriska uppgifter skulle man kunna förbättra den finanspolitiska ramens trovärdighet, öppenhet och effektivitet.
- (11) Med undantag av centralbankens subventionerade finansieringsprogram för att stödja små och medelstora företags tillväxt har den normala utlåningen i ekonomin inte ökat på ett hållbart sätt. Regelbördan för finanssektorn har ökat, vilket begränsat kapaciteten för kapitalackumulering. Åtgärder som den höjda avgiften på finansiella transaktioner har bidragit till att kontantanvändningen ökat i ekonomin. Hushållsportföljen har försämrats ytterligare och den stora andelen nödlidande lån utgör för närvarande en av finanssektorns största utmaningar. Saneringen av portföljer hindras av att rekonstruktionsförfarandena är ineffektiva. Inga betydande nya åtgärder har vidtagits för att ta bort problemtillgångar från bankers balansräkningar. Den tunga regelbördan i kombination med en hög andel nödlidande lån har lett till att tillgången till krediter har begränsats. Den ungerska regeringen har upprepade gånger meddelat att ett nytt saneringsprogram kommer att införas för att hjälpa aktörer som tagit lån i utländsk valuta. Åtgärderna har emellertid inte alltid

riktats till låntagare med problem och de har inverkat negativt på hushållens betalningskultur, eftersom det funnits förväntningar på ytterligare hjälp från staten. Regleringen och tillsynen av finansmarknaden har skärpts genom att den ungerska finansinspektionen integrerats med centralbanken, som fått ansvar för makrotillsynen. Förberedande åtgärder har vidtagits för att inrätta ett regelverk för rekonstruktion och avveckling av banker.

- (12) Även om det inte skett lika många skatteändringar som under tidigare år så har det inte gjorts några större framsteg när det gäller att åstadkomma en mer balanserad bolagsbeskattning. Vissa av de befintliga sektorspecifika skatterna har till och med höjts. Tillämpningen av olika skattesatser inom olika sektorer hindrar en effektiv resursallokering, vilket hämmar tillväxten. För att beskattningen ska främja sysselsättningen har Ungern utvidgat kriterierna så att fler familjer kan få skattelättnader vid inkomstbeskattningen, något som kan hjälpa låginkomsttagare. Skattekillen för ogifta låginkomsttagare är en av de högsta i EU. Kriterierna för att omfattas av lagen om anställningsskydd har inte ändrats trots att den fortfarande inte tillämpas på en stor andel av låginkomsttagarna. Det är viktigt att utvärdera konsekvenserna av programmet och dess kostnadseffektivitet och att vid behov anpassa det så att det verkligen leder till att fler människor kommer ut på arbetsmarknaden. Vissa framsteg har gjorts när det gäller att övergå från beskattning på arbete till miljöskatter, men fler åtgärder behövs. Arbetet med att elektroniskt ansluta samtliga kassaapparater till skattemyndigheterna sker gradvis, efter flera förseningar under tidigare år. Efterlevnaden av skatteregler i Ungern är dock fortfarande bristfällig – det odeklarerade arbetet har inte minskat och moms lagstiftningen följs inte. Tillsynsåtgärderna bör stärkas, särskilt när det gäller att motverka momsbedrägerier.
- (13) Arbetslösheten bland ungdomar minskade 2013, men andelen unga som varken arbetar eller studerar har ökat. Effektiv samordning mellan den offentliga arbetsförmedlingens lokalkontor, läroanstalter och lokala berörda parter skulle kunna göra det lättare att nå ut till de unga. Den offentliga arbetsförmedlingens kapacitetsuppbyggnad har inletts, bland annat har ett kundprofileringssystem skapats, men de aktiva arbetsmarknadsåtgärderna för den öppna arbetsmarknaden bör utvärderas så att man kan se hur verkningsfulla de är och vid behov anpassa dem för att öka möjligheterna för vissa mindre gynnade grupper att komma ut på arbetsmarknaden. De olika arbetsmarknadsåtgärderna och socialpolitiska åtgärderna (programmet för offentliga arbeten, arbetslöshetsförmåner och socialt bistånd) måste i högre grad inriktas på aktivering. Största delen av de budgetmedel som är tillgängliga för sysselsättningsåtgärder går till programmet för offentliga arbeten, men under 2013 återintegrerades mindre än 10 % av deltagarna på arbetsmarknaden efter avslutat program. Därför inställer sig frågan om huruvida programmet borde justeras, till exempel genom att ge det en starkare koppling till aktiveringsåtgärder och stöd för utbildning och arbetssökande, så att det får mer bestående effekter på sysselsättningen. Förvärvsarbete bland kvinnor har uppmuntrats genom ett mer flexibelt system för föräldraledighet med lön och genom utvidgad barnomsorg, men ytterligare insatser krävs eftersom sysselsättningen bland kvinnor fortfarande är under 60 %, vilket är lågt. Den tid man som arbetssökande har rätt till arbetslöshetsförmåner är kortare än den genomsnittliga tid det tar att få ett arbete. Antalet personer som riskerar att drabbas av fattigdom eller social utestängning i Ungern växer stadigt och uppgår för närvarande till nästan en tredjedel av hela befolkningen. Fattigdom drabbar fortfarande i oproportionellt hög grad mindre gynnade grupper, särskilt barn och romer. Även om det finns en nationell strategi för

social integration så främjar de åtgärder som vidtas inom de flesta områden inte systematiskt de mål som har fastställts i strategin. För att verkligen minska fattigdomen behövs det integrerade, effektiviserade politiska åtgärder.

- (14) Företagsklimatet i Ungern kännetecknas av frekventa ändringar i regelverket och begränsad konkurrens inom allt fler sektorer. Nya hinder har införts inom tjänstesektorn och de hinder som redan finns har inte undanröjts (t.ex. läkemedel, avfallshantering, mobilbetalningar, detaljhandeln med tobaksprodukter och läromedel). De totala investeringarna har minskat kraftigt i sektorer där sektorspecifika tilläggsskatter har införts under senare år. Mellan 2010 och 2013 minskade de nominella investeringarna med 44 % inom energisektorn, 28 % inom finanssektorn och 18 % inom kommunikationssektorn, även om de totalt ökade med 3,4 %. Vissa framsteg har skett när det gäller att förbättra konkurrensen vid offentlig upphandling, men ytterligare åtgärder är nödvändiga. Till exempel genom att i högre grad utnyttja elektronisk upphandling skulle man kunna skära ned på kostnaderna, göra den offentliga upphandlingen öppnare och öka konkurrensen. Åtgärder har vidtagits för att genomföra strategier för integritet och för att öka insynen i den offentliga förvaltningen, men för att komma till rätta med korrupsionen krävs det fler insatser.
- (15) Andelen unga som avbryter sin skolgång ökar, men ändå har man upprepade gånger skjutit upp antagandet av en strategi för att förebygga detta. Ytterligare åtgärder måste vidtas för att se till att eleverna får de grundläggande färdigheter och kvalifikationer som efterfrågas på arbetsmarknaden. Det är fortfarande svårt för mindre gynnade barn, särskilt romer, att på lika villkor få tillgång till grundläggande utbildning av god kvalitet. En ny lag om yrkesinriktad utbildning har antagits, och den innebär bland annat att en av del av utbildningen är förlagd till en arbetsplats. Syftet med lagen är att minska de befintliga svårigheterna när det gäller övergången från utbildning till arbetsmarknad och det måste noga följas upp vilka effekter den får.
- (16) Ungern sänkte el- och gaspriserna ytterligare för slutanvändarna under 2013 och 2014. Prissänkningarna har tillsammans med den extra skattebördan på energibolagen haft negativa konsekvenser för energileverantörernas förmåga att täcka kostnader, för energiinvesteringar samt för underhåll av näten. Hushållens energiintensitet hör i dag till de högsta i EU och energieffektiviteten kunde förbättras särskilt inom bostadssektorn. Energitillsynsmyndigheten kan inte självständigt besluta om villkoren för tillgång till nät eller om tariffer, vilket är bekymmersamt. Vissa åtgärder har vidtagits för att effektivisera kollektivtransportföretagens organisation men hållbarheten kunde förbättras ytterligare genom att se över driftskostnaderna och ändra avgiftssystemet.
- (17) Kommissionen har inom ramen för den europeiska planeringsterminen gjort en omfattande analys av Ungerns ekonomiska politik. Den har bedömt konvergensprogrammet och det nationella reformprogrammet. Kommissionen har beaktat inte bara programmets relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Ungern, utan också i vilken utsträckning EU:s regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i Europeiska unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på EU-nivå. Kommissionens rekommendationer inom ramen för den europeiska planeringsterminen återspeglas i rekommendationerna 1–7.

- (18) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat Ungerns konvergensprogram, och dess yttrande⁸ återspeglas särskilt i rekommendation 1.
- (19) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning har rådet granskat det nationella reformprogrammet och konvergensprogrammet. Dess rekommendation enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 återspeglas särskilt i rekommendationerna 1, 2, 3 och 5.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Ungern att vidta följande åtgärder under perioden 2014–2015:

1. Stärka de finanspolitiska åtgärderna 2014 i ljuset av den framväxande klyftan på 0,9 % av BNP jämfört med kraven i stabilitets- och tillväxtpakten, dvs. skuldminskningsskriteriet, på grundval av kommissionens vårprognos 2014. Avsevärt stärka den finanspolitiska strategin från och med 2015 för att säkerställa att det medelfristiga målet nås och att skuldminskningsskriteriet respekteras så att den offentliga skuldkvoten stadigt minskar. Se till att budgetramen på medellång sikt blir ännu mer bindande genom att systematiskt övervaka efterlevnaden av numeriska finanspolitiska regler i efterhand och genom att använda korrigeringsmekanismer. Öka insynen i de offentliga finanserna, inte minst genom att utvidga det finanspolitiska rådets obligatoriska uppgifter, genom att kräva att det utarbetas regelbundna makrofinansiella prognoser och budgetkonsekvensbedömningar avseende viktiga politiska förslag.
2. Bidra till att återställa en normal utlåning till ekonomin, bland annat genom att förbättra utformningen av de skatter som åläggs finansinstitut så att deras skattebörda minskar. Se över avgiften på finansiella transaktioner i syfte att undvika att sparmedel styrs bort från banksektorn samt skapa fler incitament för att använda elektroniska betalningar. Utreda vilka hinder det finns för sanering av portföljer och sedan avlägsna dessa, bland annat genom att skärpa reserveringsreglerna för omstrukturerade lån, undanröja hinder för utmätning av säkerheter samt göra insolvensförfaranden snabbare och effektivare. Nära samråda med berörda parter angående nya politiska initiativ och säkerställa att nya politiska åtgärder är välriktade och inte ökar låntagarnas moraliska risker. Skärpa regleringen och tillsynen av finansmarknaden.
3. Skapa ett stabilt, mer balanserat och effektivt bolagsbeskattningssystem, bland annat genom att gradvis undanröja snedvridande sektorspecifika skatter. Minska skattekillen för låginkomsttagare, bland annat genom att öka miljöskatternas effektivitet. Vidta fler åtgärder för att förbättra efterlevnaden av skatteregler – i synnerhet för att minska momsbedrägerier – och minska de totala kostnaderna.
4. Stärka den aktiva arbetsmarknadspolitikerna genom att påskynda införandet av den offentliga arbetsförmedlingens kundprofileringsystem. Införa det planerade nätverket av mentorer för unga och samordna det med läroanstalter och lokala berörda parter för att nå ut till fler unga. Se över programmet för offentliga arbeten och utvärdera hur effektivt det hjälper deltagarna att få ett arbete efteråt samt i högre grad inrikta det på aktivering. Överväga att förlänga den tid man har rätt till arbetslöshetsförmåner, med beaktande av den genomsnittliga tid det tar att hitta ett nytt arbete och kopplingen till aktiveringsåtgärder. Förbättra det sociala biståndets täckning och ändamålsenlighet samt stärka kopplingen till aktivering. Lindra

⁸ Enligt artikel 9.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.

fattigdomen genom att genomföra effektivare, integrerade politiska åtgärder som kraftigt minskar fattigdomen särskilt bland barn och romer.

5. Skapa ett stabilare regelverk och främja konkurrens på marknaderna, bland annat genom att undanröja hinder inom tjänstesektorn. Vidta mer långgående åtgärder för att öka konkurrensen och insynen när det gäller offentlig upphandling, bland annat genom att ta i bruk elektronisk upphandling, och ytterligare minska korrruptionen och den sammanlagda administrativa bördan.
6. Genomföra en nationell strategi för att förebygga att unga avbryter sin skolgång, särskilt inom yrkesutbildningen. Göra en systematisk satsning för att minska segregering på utbildningsområdet och arbeta för att ge även mindre gynnade grupper, särskilt romer, möjlighet att skaffa sig en grundläggande utbildning. Stödja övergången mellan olika utbildningsstadier och från utbildning till arbete samt noga följa genomförandet av yrkesutbildningsreformen. Genomföra en reform av den högre utbildningen för att öka andelen med högskoleexamen, särskilt bland mindre gynnade grupper.
7. Granska hur energiprisregleringen har påverkat incitamenten att investera och konkurrensen på el- och gasmarknaderna. Vidta ytterligare åtgärder för att ge den nationella tillsynsmyndigheten rätt att besluta om nättariffer och villkor. Vidta åtgärder för att öka energieffektiviteten särskilt inom bostadssektorn. Öka transportsystemets hållbarhet ytterligare, bland annat genom att minska driftskostnaderna och se över avgiftssystemet inom statsägda bolag i transportsektorn.

Utfärdad i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*