

RÅDETS REKOMMENDATION**av den 13 juli 2018****om Ungerns nationella reformprogram 2018 med avgivande av rådets yttrande om Ungerns konvergensprogram 2018**

(2018/C 320/16)

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 22 november 2017 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2018 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Den tog vederbörlig hänsyn till den europeiska pelaren för sociala rättigheter som proklamerades av Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 17 november 2017. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 22 mars 2018. Den 22 november 2017 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, även rapporten om förvarningsmekanismen, där Ungern inte konstaterades vara en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.
- (2) Landsrapporten 2018 för Ungern offentliggjordes den 7 mars 2018. Den innehöll en bedömning av hur väl Ungern hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 11 juli 2017 ⁽²⁾, med uppföljningen av tidigare års landsspecifika rekommendationer och med sina nationella Europa 2020-mål.
- (3) Den 30 april 2018 lade Ungern fram sitt nationella reformprogram för 2018 och sitt konvergensprogram för 2018. 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. I enlighet med artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 ⁽³⁾ får kommissionen begära att en medlemsstat ska se över och föreslå 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 denna bestämmelse.

⁽¹⁾ EUT L 209, 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ EUT C 261, 9.8.2017, s. 1.

⁽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 2018 planerar regeringen en försämring av det samlade underskottet från 2,0 % under 2017 till 2,4 % under 2018, och därefter en successiv förbättring till 0,5 % av BNP år 2022. Det medelfristiga budgetmålet – ett strukturellt underskott på 1,5 % av BNP – är tänkt att uppnås senast 2020. Baserat på det omräknade strukturella saldoto (¹) kommer det medelfristiga budgetmålet att uppnås 2022. Enligt konvergensprogrammet väntas den offentliga skuldkvoten sjunka successivt till knappt 60 % av BNP mot slutet av 2022. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa budgetprognoser är gynnsamt, vilket innebär uppenbara risker för genomförandet av underskottsmålen.
- (6) I konvergensprogrammet för 2018 anges att budgetkonsekvenserna av de säkerhetsrelaterade åtgärderna under 2017 är betydande, och det ges även tillräckliga belägg för dessa extra budgetkostnaders art och omfattning. Enligt kommissionen uppgick de extra utgifterna för säkerhetsrelaterade åtgärder under 2017 till 0,17 % 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 det allvarliga terroristhotet är en ovanlig händelse som har stor inverkan på Ungerns offentliga finanser och eftersom den finanspolitiska hållbarheten inte äventyras av att landet tillfälligt tillåts avvika från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet. Den anpassning som krävs för att nå det medelfristiga budgetmålet för 2017 har därför minskats för att beakta dessa extra kostnader.
- (7) Den 12 juli 2016 rekommenderade rådet Ungern att uppnå en årlig finanspolitisk korrigerings på 0,6 % av BNP mot det medelfristiga budgetmålet under 2017, såvida inte det medelfristiga budgetmålet kunde uppnås med en mindre insats. Baserat på 2017 års faktiska utfall konstaterades i Ungern en betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet. I enlighet med artikel 121.4 i EUF-fördraget och artikel 10.2 i förordning (EG) nr 1466/97 utfärdade kommissionen den 23 maj 2018 en varning till Ungern om att en betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet konstaterades 2017. Den 22 juni 2018 antog rådet därefter ännu en rekommendation (²) där det bekräftas att Ungern måste vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de primära offentliga nettoutgifterna (³) inte ökar nominellt mer än 2,8 % 2018, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på 1 % av BNP. Enligt kommissionens vårprognos 2018 finns det en risk för avvikelse från den rekommenderade kursen.
- (8) Mot bakgrund av Ungerns offentliga skuldkvot på över 60 % av BNP och förväntade produktionsgap på 2,3 % bör de primära offentliga nettoutgifterna inte öka nominellt mer än 3,9 % av BNP 2019, vilket är i linje med den strukturella anpassning på 0,75 % som svarar mot den gemensamt överenskomna kravmatrisen i stabilitets- och tillväxtpakten. Enligt kommissionens vårprognos 2018 finns det en risk för en betydande avvikelse från det kravet under 2019. Sammantaget anser rådet att väsentliga ytterligare åtgärder kommer att behövas från och med 2018 om Ungern ska lyckas följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler, mot bakgrund av kraftigt försämrade ekonomiska utsikter och i överensstämmelse med rekommendationen till Ungern av den 22 juni 2018 att korrigera den betydande konstaterade avvikelser från anpassningsbanan för att uppnå det medelfristiga budgetmålet.
- (9) Den totala sysselsättningsgraden har förbättrats avsevärt, och den gynnsamma ekonomiska tendensen innebär en möjlighet till återinträde för i synnerhet de arbetslösa på arbetsmarknaden. Sysselsättningsklyftan mellan könen är stor, särskilt i åldersgruppen 25–39 år, vilket delvis kan förklaras av att utbudet av bra barnomsorg är begränsat. Andelen barn under 3 år i barnomsorg ligger långt under Barcelonamålet och EU-genomsnittet. Det offentliga sysselsättningsprogrammet är fortfarande den viktigaste aktiva arbetsmarknadsåtgärden, men att antalet deltagare har minskat avsevärt är en positiv utveckling. Men programmet är fortfarande inte tillräckligt väl riktat och dess verkningsfullhet när det gäller deltagarnas återinträde på den öppna arbetsmarknaden är fortfarande begränsad med hänsyn till situationen på arbetsmarknaden. Aktiva arbetsmarknadsåtgärder med större fokus på kompetenshöjning och omskolning är underutvecklade.
- (10) Andelen människor som riskerar fattigdom och social utestängning har sjunkit till 26,3 % 2016 men ligger fortfarande över unionsgenomsnittet. Barn är i allmänhet mer utsatta för fattigdom än andra åldersgrupper. Nivån för minimiinkomstförmåner ligger under 50 % av fattigdomsgränsen för ett ensamhushåll, vilket är bland de

(¹) Det konjunkturrensade saldoto exklusive engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder, omräknat av kommissionen enligt den allmänt vedertagna metoden.

(²) Rådets rekommendation av den 22 juni 2018 för korrigerings av den konstaterade betydande avvikelser från anpassningsbanan för att uppnå det medelfristiga budgetmålet i Ungern (EUT C 223, 27.6.2018, s. 1).

(³) De primära offentliga nettoutgifterna består av de totala offentliga utgifterna exklusive ränteutgifter, utgifter för EU-program som motsvaras fullt ut av inkomster från EU-medel och icke-diskretionära förändringar i utgifterna för arbetslöshetsförmåner. Nationellt finansierade fasta bruttoinvesteringar fördelas över fyra år. Diskretionära åtgärder på inkomstsidan eller lagstadgade inkomstökningar är inräknade. Engångsåtgärder på såväl inkomst- som utgiftssidan är avräknade.

lägsta i EU. Arbetslöshetsförmånernas tillräcklighet är mycket låg: de utbetalas under högst 3 månader, vilket är kortast tid i EU och endast omkring en fjärdedel av den genomsnittliga tid arbetssökande behöver för att hitta sysselsättning. Stödnivåerna är vidare bland de lägsta i EU.

- (11) Strukturerna och processerna för den sociala dialogen i Ungern är utvecklade och gör det inte möjligt för arbetsmarknadens parter att delta i utformningen och genomförandet av politik på ett meningsfullt sätt. Bristfälligt engagemang från berörda parter och begränsad insyn inverkar på faktaunderlaget och kvaliteten i beslutsprocesserna, vilket skapar osäkerhet för investerare och bromsar konvergensen.
- (12) Åtgärder har vidtagits för att förbättra skattesystemet, men vissa problem kvarstår. Trots att skattekillen på arbete krymper är den, särskilt för låginkomsttagare, fortfarande hög med unionsmättstock. Skattesystemets generella komplexitet, i kombination med att det fortfarande finns snedvridande sektorspecifika skatter, utgör svagheter. Åtgärder mot skattebetalarnas aggressiva skatteplanering är av största vikt för att förhindra snedvridning av konkurrensen mellan företag, garantera rättvis behandling av skattebetalare och trygga de offentliga finanserna. Skattebetalares aggressiva skatteplanering mellan medlemsstaterna får spridningseffekter som kräver att unionslagstiftningen kompletteras med samordnade nationella åtgärder. Ungern uppvisar relativt höga in- och utflöden av kapital genom företag för särskilda ändamål, som är frikopplade från den reala ekonomin. Det faktum att ingen källskatt uppbärs för utdelningar, räntor och royalties från företag baserade i Ungern till utlandet (dvs. från personer bosatta i unionen till personer bosatta i tredjeland) kan leda till att ingen skatt överhuvudtaget uppbärs för de här utbetalningarna, om de heller inte omfattas av skatt i det mottagande landet. Kommissionen noterar att Ungern är medvetet om att utåtriktade betalningar kan leda till aggressiv skatteplanering vid missbruk. Med utgångspunkt i diskussioner på senare tid kommer kommissionen att fortsätta sin konstruktiva dialog för att bekämpa aggressiv skatteplanering.
- (13) Regelhinder på tjänstemarknaden, särskilt i detaljhandeln, påverkar sektorns resultat och hämmar en effektiv omfördelning av resurser, produktivitet och innovation. Det finns en fortlöpande tendens att vissa tjänster anförtros statligt ägda företag som skapats särskilt för de ändamålen, vilket motverkar öppen konkurrens. Oförutsägbarhet när det gäller regelverket är ytterligare ett problem, särskilt inom detaljhandeln, som under de senaste åren har ställts inför ofta förekommande regeländringar. Eftersom de föreslagna reglerna ofta är anpassade till omsättning eller yta drabbar de främst utländska detaljistkedjor. Detta ökar osäkerheten bland marknadsaktörerna och kan avskräcka från investeringar. Det behövs en stabil regelmiljö som gynnar konkurrens. Restriktiv reglering av yrken är fortfarande vanligt förekommande i Ungern, särskilt på sådana nyckelområden som redovisning och juridik.
- (14) Situationen är fortfarande oroande när det gäller att förebygga och lagföra korruption. Enligt flera indikatorer tycks Ungerns exponering för korruption ha ökat under de senaste åren, och korruptionsriskerna kan inverka negativt på landets tillväxtpotential. Hur åklagarmyndigheten bedriver sitt arbete är av avgörande betydelse för bekämpningen av korruption och penningtvätt. Åtgärderna mot korruption på låg nivå förefaller ha tillämpats med viss framgång, men det man har inte varit tillräckligt inriktad på att inleda undersökningar av korruption på hög nivå. Begränsad öppenhet och restriktioner i fråga om tillgång till information är ett ytterligare hinder mot åtgärder för att förebygga korruption. Betydande åtgärder har vidtagits när det gäller offentlig upphandling, men det finns utrymme för ytterligare förbättringar av öppenheten och konkurrensen under anbudsförfaranden. Detta kan uppnås bl.a. genom att uppgifterna från e-upphandlingssystemet görs tillgängliga för allmänheten.
- (15) Utbildningsresultaten när det gäller grundläggande färdigheter ligger betydligt under unionsgenomsnittet, särskilt för barn från mindre gynnad socioekonomisk bakgrund. Elever delas tidigt upp på olika typer av skolor, och skillnaderna i utbildningsresultat och karriärmöjligheter är stora. Barn från mindre gynnade miljöer, inbegripet romska barn, tenderar att samlas i yrkesskolor på gymnasienivå, vilka kännetecknas av sämre grundläggande färdigheter och en högre andel skolavhopp, och tidigare elever vid de skolorna får i genomsnitt lägre löner. Andelen unga med högst grundskoleutbildning steg till 12,4 % i genomsnitt, och är särskilt hög bland romska barn. Dessa utmaningar är särskilt angelägna på områdena kvalitet och inkluderande undervisning. Det minskande antalet sökande och en hög andel studerande som hoppar av högre utbildning kommer ytterligare att begränsa antalet utexaminerade vid en tidpunkt då efterfrågan på högkvalificerad arbetskraft ökar.
- (16) Undermåliga hälsoresultat, som förvärras av ohälsosamma livsstilar, håller i sig och inverkar negativt på humankapitalet, trots pågående insatser för att förbättra folkhälsan. Låga utgifter för hälso- och sjukvård, i kombination med en ineffektiv resursfördelning, begränsar ändamålsenligheten hos det ungerska hälso- och sjukvårdssystemet. Detta, tillsammans med att man i hög grad förlitar sig på patientavgifter, innebär negativa rättvisaspekter för överkomlig förebyggande hälsovård och medicinsk behandling av god kvalitet i rätt tid. Brist på hälso- och sjukvårdspersonal gör det också svårt att få tillgång till hälso- och sjukvård, även om löneökningar

på den senaste tiden har lindrat det problemet. Pågående reformer inriktas på att motverka ett överdrivet utnyttjande av sjukhusvård, som främst beror på att primärvården inte är rustad för att klara omdirigeringen och avlasta sjukhusen. Ytterligare rationalisering av sjukhusens resursutnyttjande, tillsammans med riktade investeringar för att stärka primärvården, skulle kunna minska skillnaderna i tillgång till vård, generera effektivitetsvinster och verksamt förbättra hälsoresultaten.

- (17) Kommissionen har inom ramen för 2018 års europeiska planeringstermin gjort en omfattande analys av Ungerns ekonomiska politik och redogjort för den i 2018 års landsrapport. Den har även bedömt konvergensprogrammet för 2018, det nationella reformprogrammet för 2018 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 i vilken utsträckning 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.
- (18) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat konvergensprogrammet för 2018, och dess yttrande ⁽¹⁾ återspglas särskilt i rekommendation 1 nedan.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Ungern att 2018 och 2019 vidta följande åtgärder:

1. Säkerställa efterlevnad av rådets rekommendation av den 22 juni 2018 att under 2018 korrigera den betydande avvikelser från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet. Säkerställa att de primära offentliga nettoutgifterna inte ökar nominellt mer än 3,9 % 2019, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på 0,75 % av BNP.
2. Fortsätta att förenkla skattesystemet, särskilt genom att minska antalet sektorsspecifika skatter. Förbättra kvaliteten på och insynen i beslutsprocessen genom verksam social dialog och samverkan med andra berörda parter samt genom reguljära, adekvata konsekvensbedömningar. Stärka regelverket mot korruption, stärka lagföringen samt förbättra öppenheten och konkurrensen vid offentlig upphandling, bl.a. genom vidareutveckling av e-upphandlings-systemet. Stärka konkurrens, regelstabilitet och genomsynlighet i tjänstesektorn, särskilt i detaljhandeln.
3. Frigöra arbetskraftsreserver genom att förbättra kvaliteten på de aktiva arbetsmarknadsåtgärderna. Förbättra utbildningsresultaten och se till att mindre gynnade grupper, särskilt romer, i större utsträckning deltar i inkluderande konventionell utbildning av kvalitet. Förbättra det sociala biståndets och arbetslöshetsförmånernas täckning och tillräcklighet.

Utfärdad i Bryssel den 13 juli 2018.

På rådets vägnar
H. LÖGER
Ordförande

⁽¹⁾ Enligt artikel 5.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.